

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse instituut

Marleen Joosep

**ÕIGUS PENSIONIKINDLUSTUSELE EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSES:  
ERILIIKI PENSIONITE VÕIMALIKKUS**

Magistritöö

Juhendaja: *dr iur* Gaabriel Tavits

Tallinn  
2015

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. ERILIIKI PENSIONITE OLEMUS .....	9
1.1. Eriliiki pensionid Eesti pensionisüsteemi osana.....	9
1.1.1. Riiklik vanaduspension .....	9
1.1.2. Väljateenitud aastate pension .....	10
1.1.3. Soodustingimustel vanaduspension.....	13
1.1.4. Eripensionid .....	15
1.2. Eriliiki pensionite kujunemine.....	17
1.2.1. Ajalooline kujunemine .....	17
1.2.2. Eesmärgid.....	22
1.3. Euroopa tasand .....	24
2. ÕIGUS ERILIIKI PENSIONILE KUI SOTSIAALNE PÕHIÕIGUS .....	28
2.1. Õigus sotsiaalsele kaitsele .....	28
2.1.1. Sotsiaalse kaitse tagamise vahendid.....	28
2.1.2. Sotsiaalliigi ja inimväärikuse põhimõtted sotsiaalse kaitse tagajana.....	29
2.1.3. Õigus pensionikindlustusele kui sotsiaalne põhiõigus .....	30
2.2. Õiguse pensionikindlustusele tagamine.....	34
2.2.1. Pensionikindlustussüsteem.....	34
2.2.2. Sissetuleku asendamise põhimõte .....	37
2.3. Õiguse pensionikindlustusele kujundamine .....	43
2.3.1. Seadusandja otsustamisruum.....	43
2.3.2. Kooskõla võrdsuspõhiõigusega.....	45
3. ERILIIKI PENSIONITE VAJALIKKUS .....	50
3.1. Eriliiki pensionite kehtestamise asjakohasus.....	50
3.1.1. Tervise halvenemise kompenseerimine .....	50
3.1.2. Ebavõrdse olukorra kompenseerimine tööturul .....	52
3.1.3. Oluliste ametikohtade täitmine ja töötajate premeerimine.....	54
3.2. Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus .....	55
3.2.1. Rahvastiku vananemine.....	55
3.2.2. Varajane lahkumine tööturult.....	57
3.2.3. Pensionikindlustuse kulud.....	59

3.2.4. Põhjendamatute ümberjaotus .....	61
3.3. Õiguse eriliiki pensionile riive .....	63
3.3.1. Õigus eriliiki pensionile kui omandipõhiõigus .....	63
3.3.2. Õiguspärase ootuse põhimõte.....	65
KOKKUVÕTE.....	68
THE RIGHT TO PENSION INSURANCE IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF ESTONIA: POSSIBILITY OF SPECIAL TYPE OF PENSIONS .....	73
SUMMARY .....	73
LÜHENID .....	79
KASUTATUD ALLIKAD.....	80
Kasutatud kirjandus: .....	80
Kasutatud normatiivaktid: .....	82
Kasutatud kohtupraktika:.....	84
Muud materjalid: .....	85

## SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi nimetatud ka PS)<sup>1</sup> § 28 lg 2 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kuigi PS § 28 lg 2 ei sätesta otsesõnu õigust sotsiaalkindlustusele, sealhulgas õigust pensionikindlustusele, valitseb seisukoht, et nimetatud sättega on hõlmatud nii õigus sotsiaalabile kui ka õigus sotsiaalkindlustusele. Seega on põhiseaduslikul tasandil põhiõigusena hõlmatud õigus pensionikindlustusele.

Eesti riik on oma kodanikele vanaduse korral abi andmiseks loonud riikliku pensionikindlustussüsteemi. Kõige üldisematel alustel on võimalik saada vanadushüvitist riikliku pensionikindlustuse seaduse (edaspidi nimetatud RPKS)<sup>2</sup> alusel. Eesti pensionikindlustussüsteemi lahutamatuks osaks on samuti pensionite eriskeemid, mille puhul erinevad pensionite suuruse kujunemise alused ning maksmise tingimused RPKS-i alusel makstavast vanadushüvitisest. Eriliiki pensionid tagavad kindlaksmääratud ametialade esindajatele teatud eelduste täitumisel soodsamatel tingimustel pensioni määramise ning maksmise.

Käesolevas töös käsitletakse mõiste „eriliiki pensionid“ all väljateenitud aastate pensionide seaduse seaduse (edaspidi nimetatud VAPS)<sup>3</sup> alusel määratavaid pensione, soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (edaspidi nimetatud SVPS)<sup>4</sup> alusel määratavaid pensione ja eripensione. Mõiste „eripensionid“ all käsitletakse töös eriregulatsioonide alusel kindlatel tingimustel konkreetsete ametikohtade esindajatele määratavaid pensione. Kuna ennetähtaegne vanaduspension, edasilükatud vanaduspension ja teatavatel soodustustel määratav vanaduspension on kõik RPKS-i alusel määratava vanaduspensionini eriliigid, erinedes üldistel alustel määratavast riiklikust vanaduspensionist üksnes vanaduspensionile õigust andva ea poolest, siis magistritöös nimetatud pensione „eriliiki pensionid“ mõiste all ei käsitleta.

PS § 28 lg 2 lisab teise lausega olulise nüansi. Nimelt sätestab vanaduse korral riigipoolse abi andmise liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus. Seega jääb just kui

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>2</sup> Riikliku pensionikindlustuse seadus. - RT I 2001, 100, 648... RT I, 16.04.2014, 19.

<sup>3</sup> Väljateenitud aastate pensionide seadus. - RT 1992, 21, 294... RT I, 11.07.2013, 20.

<sup>4</sup> Soodustingimustel vanaduspensionide seadus. - RT 1992, 21, 292... RT I, 02.07.2012, 5.

seadusandja otsustada, millisel viisil on isikute õigus pensionikindlustusele kui sotsiaalne põhiõigus tagatud ning sellest tulenevalt võiks eriliiki pensionite määramine ja maksmine olla PS § 28 lg 2 alusel kaitstav põhiõigus. Töö autori arvates võiks sellisel juhul tõusetuda küsimus eriliiki pensionite määramise regulatsioonide kooskõlast PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

Euroopa tasandil on liikmesriikidel kohustus tagada pensionite piisavus ja jätkusuutlikkus. Piisavad pensionid võimaldavad eakatele kohase elustandardi vanaduspõlve veetmiseks. Piisavate pensionite aluseks on jätkusuutlikult finantseeritav pensionisüsteem, mis võtab arvesse rahvastiku vananemist ja sellega kaasnevat mõju riigi eelarvele.<sup>5</sup> Euroopa Komisjon on juhtinud Eesti tähelepanu asjaolule, et demograafilised olud viivad tulevikus järjest suurema sõltumiseni riigi rahalistest vahenditest. Eesti on üks kiiremini kahanev rahvastik kogu Euroopas.<sup>6</sup>

2009. aastast alates on Eesti pensionikindlustussüsteem olnud rahaliselt olulises puudujäägis, sest pensionikulutused ületavad selleks kogutud maksutuluseid.<sup>7</sup> Puudujääk on aastatega ainult süvenenud ning 2015-2018. aastate riigi eelarvestrateegia kohaselt kasvab see veelgi.<sup>8</sup> Seega on pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse probleem Eestis väga aktuaalne.

Lisaks demograafilise olukorra muutustele põhjustab pensionikindlustussüsteemi puudujääki pensionisüsteemi praegune korraldus, kus pensioni eriskeemide tõttu on võimalik minna pensionile varakult ja saada pensioni pika perioodi jooksul.<sup>9</sup> Samuti on kulu eripensionite kohta võrreldes RPKS-i alusel määratavate pensionitega ebaproportsionaalselt suur. Riigikontroll on toonud välja, et Eestis määratavad ja makstavad eripensionid on kõige kõrgemad keskmised vanaduspensionid, ületades rahalises vääringus keskmise

<sup>5</sup> Sotsiaaltrendid. 5. Social Trends. Eesti Statistika, Tallinn 2010, lk 49.

<sup>6</sup> Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. European Commission 2010, p 37. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp71\\_country\\_profiles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_country_profiles_en.pdf), 12.03.2015.

<sup>7</sup> Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn 2013, lk 38. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaaruanneparlamendile/tabid/110/ItemId/434/View/Docs/amid/732/language/et-EE/Default.aspx>, 14.03.2015.

<sup>8</sup> Riigi eelarvestrateegia 2015-2018. Rahandusministeerium 2014, lk 58. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia>, 14.03.2015.

<sup>9</sup> Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 2014, lk 32. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaaruanneparlamendile/tabid/110/language/et-EE/Default.aspx>, 14.03.2015.

vanaduspensioni suurust poole võrra. Mõned kõrgemad eripensionid ületavad keskmise vanaduspensioni suurust üle nelja korra.<sup>10</sup>

Selliseid riiklikke eriskeeme ei saa pidada enam põhjendatuks olukorras, kus vanaduspensioniga pidevalt kasvab ning kogumispensionisüsteemis koguvad inimesed osaliselt pensioni endale ise.<sup>11</sup> Üheks võimaluseks pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse edendamisel on eriliiki pensionitele õigust andvate eriregulatsioonide kaotamine.

Pensionikindlustussüsteemi puudujäägi katmiseks tuleb riigieelarvest leida lisaraha teiste tegevusvaldkondade arvelt.<sup>12</sup> Seega ei ole küsimus ainult pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamises. Pensionikindlustusega kaasnevate kulutuste ümberformuleerimist saab ja tulebki põhjendada riigi üldlase jätkusuutlikkuse perspektiivist, et riigi ülejäänud tegevusvaldkonnad ei saaks liialt kahjustada seoses pensionikindlustussüsteemi puudujäägi järjest suureneva katmisega.

Tulenevalt eeltoodust on magistritöö uurimiseesmärgid järgmised:

1. Kas eriliiki pensionid on PS § 28 lg 2 alusel kaitstavad sotsiaalsed põhiõigused riigi abile vanaduse korral?
2. Kui suur on seadusandja vabadus PS § 28 lg 2 alusel otsustamiseks, millisel viisil on isikute õigus pensionikindlustusele kui sotsiaalne põhiõigus tagatud?
3. Kas eriliiki pensionite määramise regulatsioonide puhul võib tõusetuda küsimus kooskõlast PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega?
4. Millised on olnud eriliiki pensionite kehtestamise sotsiaalpoliitilised eesmärgid?
5. Kas eriliiki pensionite kehtestamise sotsiaalpoliitilised eesmärgid on täna asjakohased?
6. Millised õiguslikud probleemid võivad esile kerkida seoses eriliiki pensionite piiramise või kaotamisega?

Magistritöö esimeseks hüpoteesiks on: eriliiki pensionid ei ole PS § 28 lg 2 alusel kaitstavad sotsiaalsed põhiõigused riigi abile vanaduse korral. Teiseks hüpoteesiks on: eriliiki pensionite

---

<sup>10</sup> Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 2014, lk 53. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2313/Area/21/language/et-EE/Default.aspx>, 10.12.2014.

<sup>11</sup> Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal, *op. cit* 9.

<sup>12</sup> *Ibid*, lk 31.

määramise ja maksmise regulatsioonid ei ole tänasel päeval enam asjakohased ning sellest tulenevalt võib tõusetuda küsimus nimetatud regulatsioonide kooskõlast PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

Töö esimeses peatükis käsitletakse eriliiki pensione kui osa Eesti pensionisüsteemist, tuues välja soodustingimustel vanaduspensionite, väljateenitud aastate pensionite ja eripensionite olemuse. Peatükis uuritakse eriliiki pensionite ajaloolist kujunemist tõmmates otseseid paralleele Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu pensionisüsteemiga, et saada teada, kas eriliiki pensionite määramise reeglid pärinevad nõukogude ajast. Seejärel sõnastatakse ja selgitatakse antud peatükis eritingimustel vanadushüvitiste tänasel kujul sisseseadmise sotsiaalpoliitilisi eesmärke. Peatüki viimane jaotis analüüsib, milliseid nõudeid peab Eesti sotsiaalkindlustussüsteem Euroopa tasandil täitma.

Töö teises peatükis kontrollitakse töö esimest hüpoteesi: eriliiki pensionid ei ole PS § 28 lg 2 alusel kaitstavad sotsiaalsed põhiõigused riigi abile vanaduse korral. Esmalt selgitatakse, kuidas on põhiseaduslikul tasandil põhiõigusena lisaks sotsiaalhoolekandele hõlmatud õigus pensionikindlustusele. Järgnevalt analüüsitakse, millisel viisil on õigus pensionikindlustusele tagatud, milline on õiguse pensionikindlustusele tuum ning kuidas kujunevad eriliiki pensionite suurused võrreldes RPKS-i alusel määratavate pensionitega. Kolmandaks käsitletakse õiguse pensionikindlustusele kujundamist. Selleks analüüsitakse, kui suur on seadusandja vabadus vanaduspensionite määramise ja maksmise õiguse kujundamisel ning millistel kaalutlustel saab eriliiki pensionite määramise ja maksmise regulatsioone pidada põhiseaduse § 12 lg-s 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega kooskõlas olevaks.

Töö kolmandas osas keskendutakse eriliiki pensionite kaotamise ideele riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja esimeses peatükis toodud eritingimustel vanadushüvitiste kehtestamise sotsiaalpoliitiliste eesmärkide asjakohasuse kontekstis. Esiteks kontrollitakse hüpoteesi: eriliiki pensionite määramise ja maksmise regulatsioonid ei ole tänasel päeval enam asjakohased ning sellest tulenevalt tõusetub küsimus nimetatud regulatsioonide kooskõlast PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusega. Seejärel analüüsitakse eriliiki pensionite skeemide põhjendatust olukorras, kus rahvastiku vananemise probleem jätkuvalt süveneb, inimesed lahkuvad tööturult varem, pensionikindlustussüsteemi puudujääk kasvab, tänases kogumispensionisüsteemis peaksid inimesed osaliselt koguma endale pensioni ise ning riiklik pensionikindlustussüsteem kompenseerib teiste tegelikkuses vastutama pidavate süsteemide

arvelt võimalikke ning enamjaolt mitteavalduvaid probleemkohti ja kahjusid. Viimasena käsitletakse eriliiki pensionite piiramisel või kaotamisel tekkida võivat omandipõhiõiguse riive küsimust koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks on rakendatud süsteemset, ajaloolist ja võrdlevõiguslikku uurimismeetodit. Töö põhiallikateks on Eesti Vabariigi põhiseadus, RPKS ning eriliiki pensionite määramise ja maksmise aluseks olevad õigusaktid. Põhiseaduse tõlgendamisel on kasutatud peamiselt Riigikohtu otsuseid ning Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaannet. Töö teisesteks allikateks on sotsiaalkindlustusvaldkonnaga haakuvad õigusaktid, eriliiki pensionitega seotud probleeme käsitlev õiguskirjandus, erinevad aruanded ja statistika (sealhulgas Riigikontrolli aastaaruanded) ning muud pensionikindlustusõiguse teemaga seonduvad artiklid.



## **1. ERILIIKI PENSIONITE OLEMUS**

### **1.1. Eriliiki pensionid Eesti pensionisüsteemi osana**

#### **1.1.1. Riiklik vanaduspension**

Seoses töötamise kohustusest vabanemisega teatavasse vanusesse jõudes, on isikutele nende sissetuleku asendamiseks loodud igakuised väljamaksed pensioni näol.

Kõige üldisematel alustel on võimalik saada vanadushüvitist riikliku pensionikindlustuse seaduse (edaspidi nimetatud RPKS) alusel, millel oma olemuselt põhineb Eesti pensionisüsteem. RPKS alusel määratakse pension üksnes juhul, kui isik ei saa riiklikku pensioni Eesti teiste seaduste alusel (RPKS § 4 lg 2).

RPKS § 2 kohaselt on riiklik pension solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse [...] korral, mida makstakse riigieelarves riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest.

RPKS § 3 sätestab, et pensionikindlustatu on isik, kes vastavalt sotsiaalmaksuseadusele on maksnud või kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa või kellel tekib muudel RPKS-s sätesatud alustel õigus riiklikule pensionile. Riiklik pension määratakse ja seda makstakse Eesti alalisele elanikule või tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elavale välismaalasele (RPKS § 4 lg 1).

Suurimaks ja peamiseks riikliku pensioni liigiks on riiklik vanaduspension. RPKS § 7 lg 1 kohaselt on õigus vanaduspensionile isikul, kes on saanud 63-aastaseks ja kellel on 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži. RPKS § 27 lg 1 sätestab, et pensionistaaž on aeg, mil pensionikindlustatu oli hõivatud riiklikule pensionile õigust andva tegevusega. Sama §-i lg 2 järgi jaguneb pensionistaaž kaheks: 1) pensioniõiguslik staaž, mida arvestatakse kuni 1998. aasta 31. detsembrini; 2) pensionikindlustusstaaž, mida arvestatakse alates 1999. aasta 1. jaanuarist.

Riikliku vanaduspensioneriiliikideks on ennetähtaegne vanaduspension ja edasilükatud vanaduspension. Isikul, kellel on 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži, on õigus

ennetähtaegsele vanaduspensionile kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist (RPKS § 9 lg 1). Isikul on õigus edasilükatud vanaduspensionile mis tahes ajal pärast vanaduspensionile õiguse tekkimist (RPKS § 8 lg 2). RPKS § 10 näeb ette soodustingimustel vanaduspensionile isikutele, kes on tegelenud puudega või teatud arvu laste kasvatamisega.

Kuivõrd ennetähtaegne vanaduspension, edasilükatud vanaduspension ja teatavatel soodustustel määratav vanaduspension on kõik riikliku vanaduspensionile eriliigid, erinedes üldistel alustel määratavast riiklikust vanaduspensionist üksnes vanaduspensionile õigust andva ea poolest, siis töös nimetatud pensione „eriliiki pensionid“ mõiste all ei käsitleta.

### **1.1.2. Väljateenitud aastate pension**

Üheks eriliiki pensioniks riikliku vanaduspensionile kõrval on väljateenitud aastate pension. Vastavalt väljateenitud aastate pensionide seaduse (edaspidi nimetatud VAPS) § 1 lausele 1 määratakse väljateenitud aastate pension nende kutsealade töötajatele ja spetsialistidele, kes teevad sellist tööd, millega kaasneb enne vanaduspensionile ikka jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel kutsealal või ametikohal töötamise jätkamist.

Kuigi VAPS § 1 lause 1 seaks just kui väljateenitud aastate pensioni saamise eelduseks töötaja töövõime kaotuse või vähenemise, ei ole see siiski määrav. Tegelikult ei kontrollita nimetatud asjaolu enne pensioni määramist. Kui töövõimetuspensionile määramise eeltingimuseks on püsiva töövõime kaotuse tuvastamine Sotsiaalkindlustusameti poolt (RPKS § 16 lg 9), siis väljateenitud aastate pensioni määramiseks seadusest töövõime kaotuse või vähenemise tuvastamise kohustust ei tulene. Väljateenitud aastate pensioni määramise põhieelduseks on üldjuhul konkreetsel ametikohal kindlaksmääratud aja jooksul töötamine<sup>13</sup>. Seega võiks töö autori arvates olla VAPS § 1 lause 1 sõnastatud näiteks järgnevalt: Väljateenitud aastate pension määratakse nende kutsealade töötajatele ja spetsialistidele, kes teevad kindlaks määratud aja jooksul sellist tööd, millega võib kaasneda enne vanaduspensionile ikka jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel kutsealal või ametikohal töötamise jätkamist.

---

<sup>13</sup> Erisusena toob käesoleva töö autor välja VAPS-i § 14 lg 6, mil väljateenitud aastate pensioni saamise õigus on inimese immuunpuudulikkuse (AIDS-i) viirusega nakatunud meditsiinitöötajatel, kes on saanud nakkuse oma töökohustuste täitmisel, olenemata vanusest ja pensionistaažist.

Tulenevalt VAPS §-st 2 on väljateenitud aastate pensioni saamise õigus:

- politseiametnikel, päästeteenistujatel ning vanglaametnikel;
- mõne kategooria tsiviillennundustöötajatel ja katselenduritel;
- allmaa- ja pealmaamäetöödel – mõne kutseala töötajatel;
- mere- ja jõelaevastiku ning kalalaevastiku laevade ujuvkoosseisu mõnedel kutsealadel ja ametikohtadel töötajatel;
- tekstiilitööstuse töötajatel;
- asenduskodude, erivajadusega inimeste õppeasutuste ja haigete laste asutuste õpetajatel;
- riigi-, munitsipaal- ja eraetendusasutuse, sihtasutusena tegutseva etendusasutuse ja rahvusooperi teatud kategooria artistidel;
- inimese immuunpuudulikkuse (AIDS-i) viirusega nakatunud meditsiinitöötajatel;
- linnasiseste regulaarliinide ühissõidukijuhtidel.

Täpsemad kutsealad ja ametikohad, kus töötamine annab õiguse saada väljateenitud aastate pensioni, samuti töötajatele selle pensioni määramiseks vajaliku väljateenitud aastate arvutamise korra sätestab Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord<sup>14</sup>. Erinevate kutsealade esindajate pensioniõiguslik kvalifitseerumine erineb suurel määral nii staažinõude, vanusenõude kui ka teiste tingimuste poolest. Näiteks on stjuuarditel, instruktor-stjuuarditel, stjuardessidel ja instruktor-stjuardessidel õigus saada väljateenitud aastate pensioni 10 aastat enne RPKS §-s 7 sätestatud vanusesse jõudmist, kui neil on vähemalt 20-aastane pensionistaaž, millest vähemalt 10 aastat on töötatud vastaval kutsealal ning, kelle aastane lennutundide arv on vähemalt 500 (VAPS § 13 p 4). Teatud kategooria artistidel on õigus väljateenitud aastate pensionile olenemata vanusest, kuid staažinõudena on kehtestatud 20–25-aastat loomingulise töö staaži riigi-, munitsipaal- või eraetendusasutuses, sihtasutusena tegutsevas etendusasutuses või rahvusooperis (VAPS § 14 p 5). Selliseid sisulisi erinevusi staažinõude, vanusenõude ja teiste tingimuste osas kajastab konkreetsete ametialade kaupa kogu VAPS.

Kuni käesoleva aastani (2015. a) erines teatavatel ametikohtadel meeste ja naiste staažinõue. Näiteks oli 2007. aastal linnasisestel regulaarliinidel töötavatel autobussi- (v.a mikrobuss),

---

<sup>14</sup> Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord. - RT 1992, 30, 402... RT I 2010, 15, 81.

trammi- ja trollijuhtidest naistel rohkem kui 40 000 elanikuga linnades õigus saada väljateenitud aastate pensioni 5 aastat enne RPKS § 7 lõikes 1 või 2 sätestatud vanusesse jõudmist, kui nad olid töötanud sellel kutsealal vähemalt 21 aastat, meeste staažinõudeks oli samal ajal 25 aastat (VAPS § 14 p 7; § 23).

VAPS § 10 kohaselt määratakse ja makstakse väljateenitud aastate pension pärast töötamise lõpetamist nimetatud seaduse alusel pensioni saamise õigust andval kutsealal või ametikohal. Sellele kutsealale või ametikohale tagasipöördumisel väljateenitud aastate pensioni maksmine peatatakse. Isikule, kes jätkab töötamist kutsealal või ametikohal, mis ei anna õigust saada pensioni VAPS-i alusel, makstakse väljateenitud aastate pensioni täies ulatuses.

Siiski kehtib siiani üks erand. Nimelt sätestab Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse VAPS-i rakendamise kohta<sup>15</sup> seitsmes punkt järgmist: lubada kuni väljateenitud aastate pensionide määramise uute aluste, nende pensionide määramise korra ja tingimuste jõustumiseni maksta väljateenitud aastate pensioni, olenemata palgast või muust sissetulekust, VAPS-i §-s 12 loetletud ameti- või töökohtadel töötamise korral. VAPS § 12 lg 1 sätestab, et väljateenitud aastate pensioni on õigus saada politseiametnikel, päästeteenistujatel ja vanglaametnikel, kes on töötanud politseis, päästeteenistuses või vanglas sellele pensionile õigust andvatel kutsealadel või ametikohtadel vähemalt 25 aastat. Seega saab näiteks politseiamenik pärast 25-aastat vastaval ametikohal töötamist lisaks politseiametniku palgatulule ka väljateenitud aastate pensioni.

Kui riikliku vanaduspensionari arvutamine ja määramine on selge ja ühetaoline, siis väljateenitud aastate pensioni arvutamine on lisaks keerukusele samuti ametialade kaupa väga varieeruv. VAPS § 3 sätestab, et väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks on pensioni baasosa, millele liidetakse iga sellele pensionile õigust andva staaži aasta eest 90,6 protsenti staažiaasta hindest ning VAPS §-s 6 nimetatud isikutel iga ülejäänud pensionistaaži aasta eest 100 protsenti staažiaasta hindest. Seejuures arvutatakse politseiametnike, päästeteenistujate vanglaametnike ning katselendurite pensionile täiendavalt juurde 20 protsenti pensioni baasosast.

---

<sup>15</sup> Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Väljateenitud aastate pensionide seaduse rakendamise kohta. - RT I 1994, 24, 398... RT I 1996, 22, 437.

### 1.1.3. Soodustingimustel vanaduspension

Teiseks eriliiki pensioniks riikliku vanaduspensioni kõrval on soodustingimustel vanaduspension. Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse (edaspidi nimetatud SVPS) § 1 kohaselt on õigus saada soodustingimustel vanaduspension:

1) Isikul, kes on töötanud tervist eriti kahjustavatel ja eriti raskete töötingimustega töödel Eesti Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatava tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade nimekirja nr. 1 (edaspidi nimetatud loetelu nr 1)<sup>16</sup> järgi ning kellel on vähemalt 20-aastane pensionistaaž, millest vähemalt 10 aastat on töötatud nendel töödel. Käesolevas punktis nimetatud isikul on õigus pensionile 10 aastat enne RPKS §-s 7 sätestatud vanusesse jõudmist.

2) Isikul, kes on töötanud muudel tervist kahjustavatel ja raskete töötingimustega töödel Eesti Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatava tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade nimekirja nr 2 (edaspidi nimetatud loetelu nr 2) järgi ning kellel on vähemalt 25-aastane pensionistaaž. Käesolevas punktis nimetatud isikul on õigus pensionile viis aastat enne RPKS §-s 7 sätestatud vanusesse jõudmist. Käesoleva paragrahvi punkti 2 alusel sooduspensionile õigust andva töötamise hulka arvatakse ka töötamine punktis 1 nimetatud tootmisaladel, töödel, kutsealadel ja ametikohtadel.

Mõlema punkti puhul tuleb arvestada, et pensionistaažist 15 aastat peab olema omandatud Eestis ja staaži hulka ei arvestata osalise tööajaga töötamise aega.

Loetelus nr 1 ja loetelus nr 2 on välja toodud suur hulk erinevaid tootmisalasid, töid, kutsealasid ja ametikohti. Näiteks märgib loetelu nr. 1 ära teiste seas kõik töölised, kes töötavad täistööpäeva allmaatöödel ja kõik töölised, kes töötavad tehnoloogiaprotsessis arseeni tootmisel, samal ajal toob loetelu nr. 2 esile kõigi nimetustega aparaaditöölised põlevkivi, fosforiidi, dolomiidi, lubjakivi ja teiste 1. või 2. või 3. ohuklassi kahjulikke aineid sisaldavate mittemaaksete maavarade pealmaakaevandamisel ning kõik töölised, kes töötavad tehnoloogiaprotsessis pigi tootmisel.

Kuigi SVPS § 1 seaks just kui soodustingimustel vanaduspension saamise eelduseks tervist (eriti) kahjustava töö tegemise (eriti) rasketel töötingimustel, ei ole see määrav. Reaalselt ei tuvastata pensioni määramisel isiku tervisliku seisundi halvenemist ja samamoodi ei teostata

---

<sup>16</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 206 soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvate tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade loetelude kinnitamise kohta. – RT 1992, 30, 401.

nimetatud tööde tegemise koha peal ülevaatus, et tehta kindlaks, mil määral kvalifitseeruvad töötingimused (eriti) rasketeks. Seega on soodustingimustel vanaduspensionide saamise eelduseks konkreetse töö tegemine kindla aja jooksul. Seejuures, erines kuni käesoleva aastani (2015. a) meeste ja naiste staažinõude loetelus nr 1 ja loetelus nr 2 (SVPS § 4<sup>2</sup> lg 3 ja 4).

Soodustingimustel vanaduspensionide määratakse ja makstakse pärast sellele pensionile õigust andvatel tootmisaladel, töödel, kutsealadel ja ametikohtadel töötamise lõpetamist. Sellele tööle tagasipöördumisel sooduspensionide maksmine peatatakse. Isikule, kes jätkab töötamist töödel, mis ei anna SVPS-i alusel õigust pensionile, samuti isikule, kes on jõudnud RPKS §-s 7 sätestatud vanusesse ning jätkab töötamist SVPS-i alusel pensionile õigust andvatel töödel, makstakse soodustingimustel vanaduspensionide täies suuruses (SVPS § 4).

Siiski kehtib SVPS § 4 suhtes endiselt üks erand. Nimelt ei rakendata Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse SVPS-i rakendamise kohta<sup>17</sup> kohaselt SVPS § 4 lõikes 1 sätestatud pensionide määramise tingimusi kuni sooduspensionide määramise uute aluste, nende pensionide määramise korra ja tingimuste jõustumiseni isikute suhtes, kellel on õigus pensionile Vabariigi Valitsuse 1992. aasta 16. juuli määrusega nr. 206 (RT 1992, 30, 401) kinnitatud soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvate tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade loetelu nr. 1 või nr. 2 osa I „Mäetööd“ alusel ning kes jätkavad töötamist nimetatud töödel. Seega on võimalik, et 10 aastat 50% tööajast allmaatöödel töötanud kaevandustöötaja (loetelu nr 1 järgi) palgatulule lisandub 53-aastaselt pension ning 12 aastat ja 6 kuud ametis olnud kraanajuhi (loetelu nr 2 järgi) palgatulule lisandub 58-aastaselt pension.

Soodustingimustel vanaduspension arvutatakse RPKS § 11 alusel. Isikule, kellel on õigus saada soodustingimustel vanaduspensionide SVPS-i § 1 punkti 1 alusel, arvestatakse RPKS-i kohaselt makstavale pensionile juurde 3,1 protsenti aastahindest iga loetelus nr 1 olevatel töödel töötatud aasta eest ning allmaatöödel töötanud isikule sellele lisaks 21,9 protsenti aastahindest iga allmaatöödel töötatud aasta eest. Seega loetelus nr 2 nimetatud ametikohtade esindajatele (v.a „Mäetööde“ alla mahutuvad kutsealad) pensionilisa ei maksta.

---

<sup>17</sup> Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta. - RT I 1994, 24, 398... RT I 1996, 22, 437.

#### 1.1.4. Eripensionid

Kolmanda eriliiki pensionite grupi moodustavad mitmesugused eripensionid, mida määratakse kindlatel tingimustel konkreetsete ametikohtade esindajatele.

Näiteks tekib politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi nimetatud ka PPVS)<sup>18</sup> § 101 lg 1 järgi politseiametnikul 55-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile, kui tal on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, millest viis aastat pidevat politseiteenistuse staaži eelneb vahetult pensioniõigusliku ea täitumisele. PPVS § 101 lg 2 kohaselt on politseiametniku pensioni suuruseks 50 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast. Seejuures suurendatakse lõike 3 kohaselt iga aasta eest, mille võrra politseiametniku politseiteenistuse staaž ületab 20-aastast staaži, politseiametniku pensioni 2,5 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast. Väljateenitud aastate pensioni ülemäär on 75 protsenti pensioni arvutamise ametipalgast. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ja Kaitsepolitseiameti peadirektori väljateenitud aastate pensioni suurus, sõltumata tema üldisest politseiteenistuse staažist ja vanusest, on alates tema teise täieliku ametiaja lõppemise päevast 75 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast (PPVS § 101 lg 4).

Väljateenitud aastate pension PPVS-i tähenduses ei ole samastatav väljateenitud aastate pensioniga VAPS-i alusel. Politseiametnikule, kellel on samal ajal õigus mitmele riiklikule pensionile, määratakse tema valikul üks riikliku pensioni liik (PPVS § 99 lg 3). RPKS § 4 lg 2 sätestab, et RPKS-i alusel määratakse riiklik pension juhul, kui isik ei saa riiklikku pensioni Eesti teiste seaduste alusel. Seega on näiteks politseiametnikul võimalik kvalifitseeruda kolmel erineval alusel saadavale vanadushüvitisele: riiklikule vanaduspensionile RPKS § 7 lg 1 alusel, väljateenitud aastate pensionile VAPS § 12 lg 1 alusel ja eripensionile PPVS § 101 lg 1 alusel.

Prokuratuuriseaduse (edaspidi nimetatud ka ProkS)<sup>19</sup> § 25 lg 1 näeb prokurörile, kes on prokurörina töötanud vähemalt 25 aastat, pensioniea saabumisel ette õiguse prokuröri vanaduspensionile, Õigus prokuröri vanaduspensionile on ka isikul, kes on prokurörina töötanud vähemalt 15 aastat ja sellele eelnevalt kohtunikuna või politseiametnikuna vähemalt 10 aastat (ProkS § 25 lg 2). Prokuröri vanaduspension suurus on 65 protsenti tema viimasele

<sup>18</sup> Politsei ja piirivalve seadus.- RT I 2009, 26, 159... RT I, 15.03.2014, 32.

<sup>19</sup> Prokuratuuriseadus. - RT I 1998, 41, 625... RT I, 21.12.2012, 16.

ametikohale vastavast Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud minimaalsest palgamäärast, arvestamata eripiirkonnas töötamisest tulenevat palgamäära suurendust (ProkS § 25 lg 2).

Kaitseväeteenistuse seaduse (edaspidi nimetatud ka KVTS)<sup>20</sup> § 206 lg 1 sätestab, et isikul, kellel on vähemalt 20-aastane tegevteenistusstaaž, tekib 50-aastaselt õigus tegevteenistuspensionile, mille suurus on 50 protsenti tema pensioni suuruse arvutamise aluseks olevast ametikoha palgaastmestiku keskmisest. Tegevteenistus on avaliku teenistuse eriliik, kus kaitseväekohustuslane töötab sõjaväelise auastmega ametikohal. Tegevteenistuses olev isik on tegevväelane (KVTS § 7). Kaitseväe juhatajal ja Kaitseväe juhataja asetäitjal on õigus ametikohalt vabastamisel tegevteenistuspensionile sõltumata tegevteenistusstaažist ja vanusest ning tema Kaitseväe juhataja või Kaitseväe juhataja asetäitja ametikohal oleku ajast (KVTS § 207 lg 1).

Päästeteenistuse seaduse (edaspidi nimetatud ka PäästeTS)<sup>21</sup> § 18 näeb ette, et päästeteenistujale kindlustatakse riiklik vanaduspension riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, arvestades erisusega, et olenevalt päästeteenistuse staaži pikkusest suurendatakse riiklikku vanaduspensionile 10-50 protsendi võrra. Näiteks 10–15-aastase päästeteenistuse staaži korral suurendatakse pensioni 10% võrra ja üle 30-aastase päästeteenistuse staaži korral suurendatakse pensioni 50% võrra. Päästeteenistujal, kellel on päästeteenistuse staaži vähemalt 15 aastat ja kes ei saa riiklikku pensioni, on õigus kuni kolm aastat enne RPKS §-s 7 sätestatud vanaduspensionile joudmist jääda vanaduspensionile ootele. Vanaduspensionile ootele jäämisest riikliku vanaduspensionile määramiseni maksab päästeasutus päästeteenistujale toetust, mille suurus on võrdne tema vanaduspensionile suurusega koos käesolevas seaduses sätestatud erisustega. Toetust ei maksta töötamisel päästeteenistujana (PäästeTS § 19 lg 1 ja 2). Sarnaselt politseiametnikule, on ka päästeteenistujal võimalik kvalifitseeruda kolmel erineval alusel saadavale vanadushüvitisele: riiklikule vanaduspensionile ilma pensionisuurenduseta RPKS § 7 lg 1 alusel, väljateenitud aastate pensionile VAPS § 12 lg 1 alusel ja eripensionile (riiklikule vanaduspensionile koos pensionisuurendusega) PäästeTS § 18 lg 2 alusel.

---

<sup>20</sup> Kaitseväeteenistuse seadus. - RT I, 10.07.2012, 1... RT I, 29.06.2014, 101.

<sup>21</sup> Päästeteenistuse seadus.- RT I 2008, 8, 57... RT I, 11.07.2013, 15.



Pärast ametivolituste lõppemist makstakse ka Vabariigi presidendile ametipensioni, mille määr on 75 protsenti presidendi ametipalga määrast (Vabariigi Presidendi ametihüve seaduse<sup>22</sup> § 9 lg 1).

Varasemalt olid eripensionid ette nähtud ka riigikontrolörile, Riigikontrolli ametnikele, Riigikogu liikmetele, õiguskantslerile ja kohtunikele, kuid käesoleval ajal ametisse astudes enam nimetatud eripensionitele õigustust ei ole.

Kõigile nimetatud eripensionitele kvalifitseerumine erineb nii staažinõude, vanusenõude kui ka teiste tingimuste poolest. Samamoodi erinevad eripensionite arvutamise alused.

## **1.2. Eriliiki pensionite kujunemine**

### **1.2.1. Ajalooline kujunemine**

Kuni Eesti NSV lõppemiseni põhines Eesti pensionisüsteem Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu pensionisüsteemil, mida iseloomustasid:

- 1) madal vanaduspensioniiiga (naistel oli õigus pensionile jääda 55-aastaselt ja meestel 60-aastaselt);
- 2) soodsamad reeglid (sealjuures veelgi madalam vanaduspensioniiiga) pensionile jäämiseks mitmete kutsealade esindajatele;
- 3) pensioniõiguse seotus varasema töötamisega, sealhulgas töötasuga;
- 4) pensionite kõrge asendusmäär, mis oli kõrgema sissetuleku puhul ligikaudu 50% ja madalama sissetuleku puhul ligikaudu 100%;
- 5) eriskeemid palgatöö tegijatele ja talunikele (kolhoosi liikmetele);
- 6) pensionite täielik finantseerimine riigieelarvest.<sup>23</sup>

Nõukogude pensionisüsteemis oli riik ainus osaleja sotsiaalkindlustusvaldkonna kujundamisel, finantseerimisel ja haldamisel. Sellise ainuõigusliku kompetentsi tulemusena

---

<sup>22</sup> Vabariigi Presidendi ametihüve seadus. - RT I 1996, 51, 966... RT I, 29.12.2012, 35.

<sup>23</sup> L. Leppik. Transformation of the Estonian pension system: policy choices and policy outcomes. Tallinna Ülikooli Kirjastus 2006, pp. 54-55.

käsitleti riikliku sotsiaalse kindlustuse poolt ette nähtud eraldist kui riigi pool pakutud ande, mitte kui õigust, mis tekib kindlale kriteeriumile kvalifitseerumise tulemusena.<sup>24</sup>

1990. aastate alguses, mil Eesti seisis iseseisva pensionisüsteemi kujundamise lähtepunktis, viidi pensionikorralduses ellu olulised reformid, mille peamiseks eesmärgiks oli nõukogude pensionikorraldusest eraldumise kaudu sotsiaalse kaitse parandamine. 1990. aastal loodi pensionite eelarvevälise rahastamise otstarbeks Eesti Sotsiaalfond, millele järgnes sihtotstarbelise sotsiaalmaksu kehtestamine. 1991. aastal loodi uued pensionite arvutamise põhimõtted ja alates 1992. aastast baseerusid pensionid võrdse määraga süsteemil.<sup>25</sup>

1993-2000. aastad kulgesid pensionikorralduslikus konseptsioonis stabiilselt. Olulisemateks muudatusteks olid pensioniea tõstmine ja pensionite arvutamises tööpanuse esiletõstmine, vähendades seega võrdse määraga baasosa tähtsust pensionite arvutamise valemis.<sup>26</sup>

1997. aastal moodustati Vabariigi Valitsuse korralduse alusel sotsiaalkindlustusreformi komisjon<sup>27</sup>, mille ülesanne oli sotsiaalkindlustusreformi kontseptuaalsete aluste väljatöötamine. Pensionireformi kontseptuaalsed alused seadis eesmärgiks kolmesambalise pensionisüsteemi rakendamise. Seejuures pöörati dokumendis tähelepanu pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele ja Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksist tulenevatele sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditele.<sup>28</sup>

Kuigi RPKS-i alusel määratav riiklik vanaduspension erineb oma olemuselt käesoleval ajal suuresti nõukogudeaegsest pensionisüsteemist, pärineb enamik reegleid eriliiki pensionite määramiseks endiselt nõukogude ajast.

1930. aastatel kujunes Nõukogude Liidus välja süsteem, mille kohaselt said Kaug-Põhjas rasketes ja ohtlikes tingimustes ametit pidavad töölised, samuti teatavat pikaajalist teenistust omavad isikud jääda oluliselt varem pensionile. Rasketeks ja ohtlikeks kutsealadeks peeti muuhulgas keemia-, õli- ja metallitööstuse töötajaid, samuti laavakaevureid ja

---

<sup>24</sup> T. Dijkhoff. International social security standards in the European Union: the cases of the Czech Republic and Estonia. Intersentia 2011, pp. 197-198.

<sup>25</sup> L. Leppik, *op. cit* 23, pp. 56-57.

<sup>26</sup> L. Leppik. Eesti pensionisüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid: analüütiline ülevaade; 21 (Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduste dissertatsioonid: analüütiline ülevaade) 2006, lk 10. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/51970>, 13.03.2015.

<sup>27</sup> Sotsiaalkindlustusreformi komisjoni moodustamine.- RT I 1997, 37, 579.

<sup>28</sup> L. Leppik, *op. cit* 23, p. 71.

transpordivaldkonna palgal olevaid isikuid. Pikaajalise teenistuse alla kvalifitseerusid näiteks kaevurid, meremehed, piloodid, lennuametnikud, kosmonaudid, sportlased, õpetajad ning pääste- ja meditsiinitöötajad. Sellise süsteemi loomise eesmärgiks ei olnud töötajate tervise kaitse tagamine. Saavutada taheti hoopis riigi tööturul vähempopulaarsete töökohtade täitmine.<sup>29</sup> Rasketes ja ohtlikes tingimustes töötamise eest premeerimine parematel tingimustel pakutava vanadushüvitisega on võrreldav nüüdisaegse soodustingimustel vanaduspensioniga. Pikajalist teenistust omavatele isikutele antava eelispensioniõigusega saab tõmmata jällegi otseseid paralleele praeguse väljateenitud aastate pensioni määramise korraga.

Nõukogude pensionisüsteemi oluliseks osaks olid samuti nii nimetatud personaalpensionid, milleks olid vastavalt NSV Liidu Ministrite Nõukogu 19. detsembri 1977. aasta „Personaalpensionite määrustiku“<sup>30</sup> alusel õigustatud need isikud kes omasid NSV Liidu ees revolutsioonilise, riikliku või põllumajandusliku tähtsusega erilisi teeneid või on osutanud liidule eriteeneid kultuuri, teaduse või tehnika valdkonnas. Nimetatud personaalpensionite määrustiku kohaselt määrati ja arvutati personaalpension igal üksikjuhul eraldi, sest selle määramine ja suurus sõltusid sellest, millised on isiku eriteened NSV Liidu ees. Samuti tuli personaalpension saamiseks esitada vastava organisatsiooni vahendusel taotlus ning otsus pensioni määramiseks või mittemääramiseks oli lõplik.

1991. aastal otsustas Eesti Vabariigi Ülemnõukogu lõpetada personaalpensionite maksmise alates 1992. aastast.<sup>31</sup> L. Leppik on seisukohal, et riigikorra muutuse tulemusena asendusid ühtede pensionisüsteemis eriõiguseid omavate isikute liigid teistega<sup>32</sup>. Taasiseseisvunud Eesti Vabariigi esimesteks eripensioniteks olid kohtunike, Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikme pensionid.<sup>33</sup> Kuigi esmapilgul võib tunduda, et tänased eripensionid toetavad oma juured just nõukogudeaegsete personaalpensionite määramise põhimõtetele, tuginedes riigi jaoks eriti olulise ja vastutusrikka töö tegemise eest premeerimisele, ei ole see töö autori

---

<sup>29</sup> O. Sinyavskaya. Pension Reform in Russia: A challenge of low pension age. PIE Discussion Papers Series 2004, pp. 3-4.

<sup>30</sup> Положение о персональных пенсиях от 19 декабря 1977 г. No 1128. Постановления Совета Министров СССР 1036-1141, декабря 1977 г., стр. 257-264.

<sup>31</sup> Ülemnõukogu Otsus Eesti Vabariigi pensioniseaduse rakendamise kohta. - RT 1991, 12, 170.

<sup>32</sup> L. Leppik. Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator. Riigikogu Toimetised 2007, nr 15, lk 86.

<sup>33</sup> Kohtuniku staatuse seadus. - RT 1991, 38, 473... RT I 2002, 64, 390.

<sup>34</sup> Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta. - RT 1992, 28, 381.

arvates siiski nii. Praegused eripensionid ei nõua nende määramise ja suuruse otsustamist üksikjuhtumi tasandil. Õiguse eripensionile tekkimine, samuti hüvitise suuruse kujunemine on eripensioniks õigustatud isikute jaoks *expressis verbis* seadusega ette nähtud ning osutatud teeneid või konkreetseid saavutusi pensioniga ei seostata.

Seega võib öelda, et õigus eripensionile (kui subjektiivne õigus) on kujunenud välja VAPS-i ideoloogia põhjal teatavate ametialade esindajate eraldi väljatoomisel või neile täiendavate eelisõiguste andmisel vanadushüvitise määramisel ning maksmisel.

1992. aastal võeti vastu VAPS ja SVPS. Mõlemad seadused vastavad üldjoontes Nõukogude Liidu aegsetele normatiivaktidele. Peamine erinevus võrreldes nõukogude ajaga seiseb selles, et kui varasemalt maksti parematel tingimustel pensionile jääda võimaldavates majandusvaldkondades kõrgemat sotsiaalmaksu, siis käesoleval ajal makstakse neid eriliiki pensione üheselt määratletud pensionikindlustuse tarbeks kehtestatud maksust.<sup>35</sup>

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse VAPS-i rakendamise kohta lg 8 p 3 sätestab Eesti Vabariigi Valitsuse kohustuse töötada välja ja esitada 1995. aasta 1.jaanuariks Eesti Vabariigi Riigikogule kinnitamiseks väljateenitud aastate pensionide saamise uued alused ning nende määramise kord ja tingimused, asendades riiklikud väljateenitud aastate pensionid osaliselt tööandja omavahendite arvel makstavate pensionidega.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse SVPS-i rakendamise kohta § 6 lg 3 sätestab Eesti Vabariigi Valitsuse kohustuse töötada välja ja esitada 1995. aasta 1.jaanuariks Eesti Vabariigi Riigikogule kinnitamiseks sooduspensionite saamise uued alused ning nende määramise kord ja tingimused arvestusega, et kahjulike ja raskete tingimustega töödel töötamine kompenseeritakse tööandja poolt omavahendite arvel.

1997. aastal Vabariigi Valitsuse korralduse alusel moodustatud sotsiaalkindlustusreformi komisjon tegi ettepaneku eritingimustel pensionile jäämise reegleid oluliselt kitsendada. Komisjon põhjendas oma ettepanekut sellega, et tegelikud töötamistingimused on mitmetel privilegeeritud ametialadel paranenud. Samuti ei ajenda riigipoolne ametikoha „ebatervislikuks“ tunnistamine tööandjaid töötamistingimusi parendama, kuna isikule juba on

---

<sup>35</sup> M. Jõeorg. Olukord väljateenitud aastate pensionide seaduse osas. Käsikiri. Sotsiaalministeerium 2012, lk 1.

tagatud teatavad soodustingimused. Ühtlasi seadis komisjon kahtluse alla pilootide ja meremeeste erioigused seoses pensionile jäämisega, tuues välja lennundus- ja merendussektori privatiseerimise argumendi ning võimaluse käsitleda neid eritingimusi mitteotsete toetustena osadele eraettevõtetele.<sup>36</sup>

Sotsiaalkindlustusreformi komisjon soovitas pensionisüsteemis ühetaoliste reeglite rakendamist kõigile pensioniõigustatud isikutele. Seejuures nägi komisjon ette võimaluse jääda eritingimustel enneaegselt pensionile, kuid nimetatud pensionite finantseerimine peaks sellisel juhul toimuma väljaspool riiklikku pensionikindlustust vabatahtliku kindlustuse kaudu, mille tagavad tööandjad. Nimetatud soovitusi ei ole siiani ellu viidud, kuna neile osundasid tugevat vastuseisu ametiühingud. Ametiühingute nõustumise tingimuseks oli tööõnnetuste ja kutsehaiguste kindlustamise seaduse elluviimine, millele seisid jällegi seoses kaasnevate tööjõu kulutuste kasvuga vastu nii tööandajad kui ka Vabariigi Valitsus.<sup>37</sup>

Kolmikliidu (Isamaaliit, Mõõdukad ja Reformierakond) koalitsioonileping aastatel 1999-2002 sai aluseks politseiametnike ja kaitseväelaste eripensionite kehtestamisele.<sup>38</sup> Näiteks võttis koalitsioon kohustuseks tõsta politseitöö kvaliteeti väljaõppe ja politseiteenistuse süsteemi parandamisega, keskmisest pikema puhkuse ja madalama pensionieaga ning täiendavate sotsiaalsete tagatistega. Samuti kohustus koalitsioon tagama kutselistele sõjaväelastele konkurentsivõimelise palga ja sotsiaalsed garantiid.<sup>39</sup>

Koosmeelse koalitsiooni (Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliid) koalitsioonileping<sup>40</sup> aastatel 2003-2005 seadis tulenevalt säästliku riigijuhtimise vajadusest eesmärgiks vaadata läbi ametnike tulemuspalga, riigi ametikorterite ja eriliiki pensionite süsteemi.

---

<sup>36</sup> L. Leppik, *op. cit* 23, p. 87.

<sup>37</sup> L. Leppik, *op. cit* 23, p. 87.

<sup>38</sup> L. Leppik, *op. cit* 32, lk 88.

<sup>39</sup> Kolmikliidu koalitsioonileping 1999-2002. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/kolmikliit-1999>, 15.02.2015.

<sup>40</sup> Koosmeelse koalitsiooni koalitsioonileping 2003-2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/koosmeelse-koalitsioon-2003>, 15.02.2015.

Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu koalitsioonileping<sup>41</sup> aastatel 2007-2011 nägi eete töötajate võrdse kohtlemise toetamise ning täiendavate eripensionite kehtestamise mittetoetamise.

Reformierakonna ja Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu koalitsioonileping<sup>42</sup> aastateks 2011-2015 kohustus viima läbi eri- ja sooduspensionite reformi ning looma tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustussüsteemi, mis motiveerib töötajaid hoolima oma tervisest ja tööandjaid pakkuma oma töötajale tervislikku töökeskkonda.

Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna kevadkoalitsiooni tegevuskava<sup>43</sup> aastal 2014 jätkas tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi põhialuste kokkuleppimise protsessi ja analüüsis võimalusi tööandja pensioni edendamiseks. Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu 2015. aasta kokkulepe valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta<sup>44</sup> kätkeb endas sisuliselt 2014. aasta tegevuskava jätkamist ning eriliiki pensionite osas otseselt midagi välja ei too.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et eriliiki pensione saab pidada nõukogude aja pärandiks ja hoolimata esialgselt hoogsusest nende sisseviimisel on täna võetud vähemalt suund eriliiki pensionite praegusel kujul kaotamise ideele.

### **1.2.2. Eesmärgid**

Riikliku vanaduspensionide kehtestamine teenib sisetuleku asendamise eesmärki. Kõik eritingimustel vanadushüvitised on printsiibis kehtestatud samal põhjendusel. Siiski teenib nende tänasel kujul sisseseadmine (riiklikust vanaduspensionist erinevate aluste kehtestamine) lisaks ka mitmeid erinevaid sotsiaalpoliitilisi eesmärke.

---

<sup>41</sup> Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu koalitsioonileping 2007-2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/reformierakond-irl-sde-2007>, 15.02.2015.

<sup>42</sup> Reformierakonna ja Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu koalitsioonileping 2011-2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/reformierakond-irl-sde-2007>, 15.02.2015.

<sup>43</sup> Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna kevadkoalitsiooni tegevuskava aastal 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/kevadkoalitsiooni-tegevuskava>, 15.02.2015.

<sup>44</sup> Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu kokkulepe valitsuse moodustamiseks ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/koalitsioonilepe>, 14.04.2015.

Soodustingimustel vanaduspensionini kehtestamise peamiseks eesmärgiks on olnud tervist kahjustavat tööd tegevatele inimestele tervise halvenemise ja töövõimetuse kompenseerimine. Seega on soodustingimustel vanaduspension mõeldud nende erialade töötajatele, millega on otseselt seotud täiendavad terviseriskid. Näiteks võib füüsiline ja ohtlik töö, töö ebasoodsates tingimustes ning terviskahjustavate ainetega kokkupuutumine suure tõenäosusega tuua endaga kaasa kutsealase töövõime kaotuse või selle vähenemise, mis omakorda ei võimalda enam kehtestatud ametiülesandeid nõuetekohaselt täita.<sup>45</sup>

Ohtliku ja raske tööalase karjääriga võib töötajale kaasneda lühem eluiga ning sellisel juhul peaksid need töötajad saama jääda pensionile varem kui teised töötajad, sest nemad väärivad samuti sama pikka pensioniiga kui teised töötajad. Üks võimalus, kuidas pensioniea pikkust võrdsustada, on vanadushüvitisele varasema juurdepääsu võimaldamine ja seetõttu ongi loodud eritingimustel pensionile jäämise skeemid ohtliku ja raske töö tegijatele.<sup>46</sup> Seega on soodustingimustel vanaduspension kui kompensatsioon lühema eluea eest.

Väljateenitud aastate pensionite kehtestamise eesmärgiks oli kompenseerida tavapärasest lühemat tööalast karjääri. Väljateenitud aastate pension on mõeldud nendele ametitele, mille töötamine nõuab teatud erivõimeid, mis aja möödudes oluliselt vähenevad või kaovad ning mille tulemusena ei ole töötaja enam võimeline vastaval ametialal töötamist jätkama.<sup>47</sup> Näiteks ei ole baleriin tulenevalt füüsilise võimekuse kahanemisest suuteline enam pärast pikka tööalast karjääri tantsima.

Seoses töövõime kaotuse või vähenemisega senisel töökohal, ollakse tööturul edasise töö leidmisel võrreldes teistega halvemas positsioonis, kuivõrd uuel ametikohal vajaminev väljaõpe üldjuhul puudub. Lisaks võib edasiste võimalike töökohtade valik olla tulenevalt senise ameti tagajärjel tekkinud tervislikust võimekusest ebasoodsam. Seega on väljateenitud aastate pensionite ja soodustingimustel pensionite kehtestamise eesmärgiks samuti ebavõrdse olukorra kompenseerimine/ärahooldamine tööturul. Tuleb arvestada, et üheksakümnendate

---

<sup>45</sup> Uuringu „Tööturu- ja muude meetmete vajalikkusest väljateenitud aastate pensioni kaotamisel“ lõpparuanne. Tartu Ülikool, Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut 2012, lk 9. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/vaparuanne\\_2012.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/vaparuanne_2012.pdf), 10.03.2015.

Edaspidi allmärkustes nimetatud **Uuring**.

<sup>46</sup> A. Zaidi, E. Whitehouse. Should pension systems recognise „hazardous and arduous work“? OECD Social, Employment and migration working paper No 91. OECD Publishing 2009, p. 8. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://dx.doi.org/10.1787/221835736557>, 10.01.2015.

<sup>47</sup> Uuring, *op. cit* 45, lk 9-10.

aastate algusest alates kehtiva ajutise korra kohaselt saavad politseiametnikud, päästeteenistujad, vanglaametnikud ja „mäetööd“ tegevad töötajad jätkada senisel ametikohal töötamist, ilma et õigus eripensionile kaoks. Vabariigi Presidendi eripension võiks olla põhjendatud ebavõrdse olukorra ärahoidmisega tööturul, sest oleks mõeldamatu nõuda riigipealt pärast ametivolituste lõppu tööturule naasmist.

Eripensionite peamiseks funktsiooniks on lisastiimuli loomine oluliste töökohtade täitmiseks. Lisahüvesid pakutakse töötajatele, kes töötavad vähempopulaarsetes või rasketes ametites. Eelisseisuses on ka eriti privilegieeritud ja tähtsatel ametikohtadel töötavad isikud, mil just kui eeldatataksegi suuremaid hüvitisi.<sup>48</sup> Töö autor leiab, et eripensionite kehtestamist ei saa määratleda ainult lisastiimuli loomisega oluliste töökohtade täitmiseks. On oluline, et isikud jääksid püsivalt nimetatud olulistele töökohtadele ning just seetõttu on eripensionile õigustuse tekkimine seotud staažinõudega.

Eripensionite määramise ja maksmise korral võib välja tuua samuti premeerimise eesmärgi. Riik kindlustab oluliste ametikohtade esindajatele enda poolt teatava hüve, mida võib käsitleda vastutasuna osutatud teenete eest kogu riigile.

Lisaks mängivad eripensionite kehtestamisel olulist rolli riigi rahalised raskused iseseisvusjärgsel perioodil. Omariikluse ülesehitamise algusaastatel olid riigi võimalused väärilise palga maksmiseks piiratud. Seega võib riigi kui tööandja vaatevinklist põhjendada eripensionite kehtestamist kohustuste edasi lükkamisega tulevikku. Samamoodi ei saanud kohe täie jõusuunitlusega keskenduda töötingimuste parandamisele või tervise edendamisele. Seega on väljateenitud aastate pensionite ja soodustingimustel pensionite kehtestamine samuti teataval määral põhjendatud kohustuste edasi lükkamisega.

### **1.3. Euroopa tasand**

Euroopa piires on üheks olulisemaks organisatsiooniks Euroopa Nõukogu, kelle tegevus sotsiaalkindlustuse valdkonnas on olnud tähelepanuväärne.<sup>49</sup> Eesti ühines Euroopa Nõukoguga 1993. aastal.

---

<sup>48</sup> Uuring, *op. cit* 45, lk 9-10.

<sup>49</sup> G. Tavits. Sotsiaalhooldusõigus. Tallinn, Juura 2006, lk 34.



Euroopa Nõukogu statuudi<sup>50</sup> artikkel 1 sätestab, et Euroopa Nõukogu eesmärgiks on suurema ühtsuse saavutamine oma liikmete vahel, nende ühiseks pärandiks olevate ideaalide ja printsiipide kaitsmine ja realiseerimine ning nende majandusliku ja sotsiaalse progressi hõlbustamine. Seda eesmärki taotletakse nõukogu organite kaudu, arutades ühist huvi pakkuvaid küsimusi ning lepingute ja ühise tegevuse kaudu majandus-, sotsiaal-, kultuuri-, teadus-, õigus- ja haldusasjadega seotud küsimustes, samuti inimõiguste ja põhivabaduste säilitamise ja edasise realiseerimise kaudu.

Olulisemad Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud dokumendid sotsiaalkindlustuse valdkonnas on Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edspidi nimetatud EIÕK)<sup>51</sup>, Euroopa Sotsiaalharta (parandatud ja täiendatud, edspidi nimetatud ESH)<sup>52</sup> ning Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks (edspidi nimetatud ESK)<sup>53</sup>.

Selleks, et näidata oma orienteeritust Lääne-Euroopa suunal, ratifitseeris Eesti 1996. aastal EIÕK-i. Järgmiseks sammuks oli ESH-i ratifitseerimine, mida Euroopa Nõukogu tugevalt propageeris ja Euroopa Liiduga ühinemise valguses positiivse margina nägi. Nimelt muudeti 1992. aastal Maastrichtis alla kirjutatud Euroopa Liidu lepingut 1997. aastal allkirjastatud Amsterdami lepinguga, milles sisaldus viide ESH-le. Otsene siduvus hartaga puudus seetõttu, et olulisel kohal oli liikmesriikide autonoomsus sisepoliitilistes asjades. Kuigi ESH-i ei saa pidada osaks *acquis communautaire'st*<sup>54</sup> ning seetõttu ei ole harta ratifitseerimine olnud Euroopa Liidu liikmesriigiks saamise tingimuseks, oli poliitist survet harta ratifitseerimieks siiski tunda, kuivõrd harta ratifitseerimine oleks näidanud valmisolekut Euroopa Liiduga ühinemiseks just sotsiaalsetest aspektidest vaadatuna. 2000. aastal kinnitas Riigikogu Parandatud ja täiendatud ESH-i.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Euroopa Nõukogu statuut. - RT II 1993, 17, 29.

<sup>51</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 1996, 11, 34.

<sup>52</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.

<sup>53</sup> Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. - RT II 2004, 6, 17.

<sup>54</sup> „*Acquis communautaire* on prantsusekeelne termin, mille tähendus on “see, mille ühendus on saanud/saavutanud”. Terminit kasutatakse ELi kõikide õigusaktide üldnimetajana, st see hõlmab kõike alates asutamislepingutest kuni direktiivide, Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse, deklaratsioonide ja rahvusvaheliste lepinguteni. Kui ELiga on ühinemas uus liikmesriik, peab ta alates esimesest liikmeksoleku päevast täitma kõiki eeskirju ja määrusi, st *acquis communautaire*’i või lühemalt *acquis*’d. Eesti keeles võiks *acquis communautaire* asemel kasutada mõistet “ühenduse õigustik”.“ – Euroopa Liidu infokeskus. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://elik.nlib.ee/k-v-andmebaas/page/17/?kv\\_id=635&show\\_all=1](http://elik.nlib.ee/k-v-andmebaas/page/17/?kv_id=635&show_all=1), 06.12.2014.

<sup>55</sup> T. Dijkhoff, *op. cit* 24, p. 203.

ESH-i saab käsitleda kui EIÕK-i jätku ehk teist osa. Kui EIÕK kätkeb endas suuremal määral inimese poliitilisi õigusi, siis ESH reguleerib just sotsiaalseid õigusi.<sup>56</sup>

Sotsiaalkindlustuse aspektist on ESH-i olulisemaks osaks artikkel 12, mis sätestab lepingupoolte kohustused õiguse sotsiaalkindlustusele tulemuslikult rakendamiseks:

1. looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi;
2. tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik ESK-i ratifitseerimiseks;
3. püüdma järk-järgult tõsta sotsiaalkindlustussüsteemi taset;
4. sõlmides asjakohaseid kahe- ja mitmepoolseid kokkuleppeid või kasutades muid võimalusi, võtma meetmeid, mis nendes kokkulepetes kindlaks määratud tingimuste kohaselt tagavad:
  - a) oma kodanike ja teiste lepingupoolte kodanike võrdse kohtlemise sotsiaalkindlustusõiguste valdkonnas, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusalastest õigusaktidest tulenevate hüvitiste säilimine, vaatamata kaitstavate isikute mis tahes liikumisele lepingupoolte territooriumidel;
  - b) sotsiaalkindlustusõiguste andmise, säilitamise ja taastamise niisuguste vahenditega nagu kindlustus- ja tööperioodide liitmine, mida tehakse lepingupoolte õigusaktide alusel.

Olles ratifitseerinud ESH-i, oli ilmne, et Eesti sotsiaalkindlustussüsteem peab täitma nõudeid, millised tulenevad ESK-st.<sup>57</sup> 1997. aastal moodustatud sotsiaalkindlustusreformi komisjon tuvastas dokumendis *sotsiaalkindlustusreformi kontseptuaalsed alused* Eesti pensionipoliitika Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditele vastavuse.<sup>58</sup> Sotsiaalkindlustuskoodeksi standardeid loetakse Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditeks.

Riigikogu ratifitseeris ESK-i 2004 aastal, tunnistades end seotuks järgmiste koodeksi osadega:

- 1) II osa. Arstiabi;
- 2) III osa. Haigushüvitis;
- 3) IV osa. Töötushüvitis;
- 4) V osa. Vanadushüvitis;
- 5) VII osa. Perehüvitis;
- 6) VIII osa. Emadushüvitis;
- 7) IX osa. Invaliidsushüvitis;

---

<sup>56</sup> G. Tavits, *op. cit* 49, lk 35-36.

<sup>57</sup> T. Dijkhoff. *op. cit* 24, p. 203.

<sup>58</sup> L. Leppik, *op. cit* 23, p. 100.

8) X osa. Toitjakaotushüvitis.

Eesti ei ole tunnistanud end seotuks ESK-i kuuenda jaoga ehk artiklitega, mis puudutavad töövigastushüvitist sotsiaalkindlustussüsteemi osana.

Kuivõrd ESK sisaldab endas selgeid ja konkreetseid õiguslikke norme erinevate sotsiaalsete skeemide tarbeks, sai koodeksit käsitleda kui suunist kogu edasise sotsiaalkindlustussüsteemi korraldamisel.<sup>59</sup>

Seega on Eesti kohustatud täitma nõudeid, mis on seotud isikutele vanadushüvitise maksmisega vastavalt ESK-i viienda jaoga. Nimetatud koodeksi osa kirjutab siiski ette ainult väikseima võimaliku tasandi, mille pinnalt saab vanadushüvitise maksmise kohustust täita. Eriliiki pensionite maksmise võimalust või mittevõimalust ESK ei käsitle.

Rahvusvahelisel tasandil on üheks olulisemaks organisatsiooniks veel Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (edaspidi nimetatud ILO), mille poolt vastu võetud tähtsaimaks konventsiooniks sotsiaalkindlustuse valdkonnas saab pidada konventsiooni nr 102<sup>60</sup>.

Kui Riigikogu ratifitseeris 2000. aastal ESK-i, võttis Eesti selge suuna sotsiaalkindlustussüsteemi Euroopa nõuetega vasatavusse viimiseks ILO konventsioonist nr 102 tulenevate standardite asemel.<sup>61</sup>

Eesti ei ole nimetatud konventsiooni ratifitseerinud. Tegelikuses ei ole nimetatud konventsiooni ratifitseerimine Eesti jaoks ka vajalik, kuivõrd olles juba seotud ESK-ga, ollakse kokkupuutes kõigi rahvusvaheliste nõuetega sotsiaalkindlustuse valdkonnas.<sup>62</sup> Sotsiaalkindlustuskoodeks on tegelikult kujundatud ILO konventsioonis nr 102 sisalduvate sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite põhjal.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> T. Dijkhoff, *op. cit* 24, p. 203.

<sup>60</sup> ILO Convention C 102. Convention concerning minimum standards of Social Security. ILO, C 102, 1952.

<sup>61</sup> T. Dijkhoff, *op. cit* 24, p. 203.

<sup>62</sup> G. Tavits. International Standards for Social Security and Their Fulfilment in Estonia: Changes in Pension and Health Insurance and Their Constitutionality. *Juridica International* 2011, no 18, p. 28.

<sup>63</sup> L. Leppik, *op. cit* 23, p. 100.

## **2. ÕIGUS ERILIIKI PENSIONILE KUI SOTSIAALNE PÕHIÕIGUS**

### **2.1. Õigus sotsiaalsele kaitsele**

#### **2.1.1. Sotsiaalse kaitse tagamise vahendid**

Igasuguse sotsiaalse õiguse tuumaks on õigus kohasele elustandardile, mis nõuab miinimumina, et igaühele oleksid tagatud tema eksisteerimiseks vajalikud õigused. Õigus sotsiaalsele kaitsele üldiselt on üks olulisemaid sotsiaalseid ja majanduslikke õiguseid.<sup>64</sup>

Sotsiaalse kaitse põhimõte tähendab seda, et riik pakub nõrgematele ühiskonnaliikmetele kaitset. Sotsiaalse kaitse tagamise vahenditeks on sotsiaalkindlustus ja sotsiaalhoolekanne. Üheks sotsiaalkindlustuse liigiks on kindlustushüvitis vanaduse korral.

Sotsiaalkindlustust saab defineerida kui riigi poolt antud garantiid, et kindlate sotsiaalsete riskide korral on tagatud sissetulek vähemalt tasemel, mis võimaldab inimväärset äraelamist. Seejuures ei ole oluline, kas kindla sotsiaalse riski realiseerumise korral isik reaalselt abi vajab või mitte. Sotsiaalkindlustus jaguneb kindlustushüvitisteks ja riiklikeks toetusteks. Sotsiaalhoolekanne on toimingute süsteem, mis soodustab isiku toimetulekut ning mille moodustavad sotsiaalabi ja sotsiaalteenused. Sotsiaalhoolekanne tuleb kõne alla alles siis, kui abistataval on tekkinud puudus, kusjuures õigus toetusele ja toetuse suurus sõltuvad individuaalsest abivajadusest igal üksikjuhtumil eraldi.<sup>65</sup>

Kui sotsiaalhoolekanne kaitseb alati kindlaid väärtusi nagu igaühe inimväärne äraelamine ning sotsiaalse integratsiooni ja õigluse tagamine, siis sotsiaalkindlustusel ei ole igal üksikjuhtumil nende väärtustega otsest seost. Näiteks saab vanaduspensioni majanduslikult kindlustatud isik, kes tuleks ka ilma selleta suurepäraselt toime. Siiski annab sotsiaalkindlustus garantii nende väärtuste realiseerimiseks.<sup>66</sup> Pensionikindlustus tagab igaühe inimväärse äraelamise vanaduspõlves.

---

<sup>64</sup> T. Annus, B. Aaviksoo. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus: riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica eriväljaanne 2002, lk 9.

<sup>65</sup> *Ibid*, lk 7.

<sup>66</sup> *Ibid*, lk 10.

Nii sotsiaalhoolekanne kui ka sotsiaalkindlustus teenivad mõlemad sotsiaalse kaitse põhimõtet. Põhiline eristamiskriteerium seisneb selles, et sotsiaalhoolekande puhul lähtutakse vajadusest ning sotsiaalkindlustuse korral võetakse aluseks õigustatus kui selline. Sotsiaalkindlustuse puhul ei kontrollita kunagi vajaduspõhisust ja võetakse aluseks kindlustusjuhtumi saabumine. Riikliku vanaduspensionikindlustuse puhul on selliseks kindlustusjuhtumiks teatavasse vanusesse jõudmine ning ette nähtud pensionistaaži omandamine.

### **2.1.2. Sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtted sotsiaalse kaitse tagajana**

Põhiseaduse aluspõhimõtteid saab käsitleda kui põhiseaduse muutmatu tuumana. Aluspõhimõtted on põhiõiguste hierarhias üle ka kõrgema tasandi põhiseadusõigusest, see tähendab põhiseaduse I ja XV peatükist ning põhiseaduse täiendamise seadusest.<sup>67</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduses ei ole sõnasõnaselgelt kirjas, millised on Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted. Siiski on mitmed õigusteadlased ja kohtupraktika sätestanud Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetena sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtted, millised tulenevad põhiseaduse §-st 10.

Näiteks on RKPJKo leidnud, et põhiseaduse §-s 10 nimetatud sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtted on põhiseaduse põhiprintsiibid ehk põhiseaduse aluspõhimõtted.<sup>68</sup> Eesti riigiõiguse ekspert Madis Ernits määratleb põhiseaduse ühe aluspõhimõtetena sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtte demokraatia, õigusriigi ja rahvusriigi põhimõtete kõrval.<sup>69</sup>

Põhiseaduse § 10 sätestab, et põhiseaduse teises peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

RKPJKo on määratlenud sotsiaaliigi põhimõtet kui abi ja hoole tagamist nendele, kes ei ole võimelised end iseseisvalt piisavalt kindlustama. Nimetatud isikute inimväärikus ei oleks

---

<sup>67</sup> M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. Riigikogu Toimetised 2011, nr 24, lk 102.

<sup>68</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 14.

<sup>69</sup> M. Ernits, *op. cit* 67, lk 103.

tagatud, kui neile ei oleks garanteeritud vahendeid primaarsete vajaduste rahuldamiseks.<sup>70</sup> Sotsiaaliigi põhimõtte üheks eesmärgiks on seega inimväärikuse põhimõtte järgimine. Inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk.<sup>71</sup> Üheks inimväärikuse põhijooneks on isikule inimväärsete elutingimuste tagamine. Inimväärsel elu tagamise sisuks on isiku esmavajaduste kindlustamine. Esmavajadusteks saab pidada ennekõike vajadust toidule, riiete, hügieenile, tervishoiule, transpordile, eluasemele. Kui isik saab enda tavavajaduste rahuldamisega hakkama, võib öelda, et tema inimväärikus on kindlustatud.<sup>72</sup>

Sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtted teenivad otseselt sotsiaalse kaitse põhimõtet ning õigus sotsiaalsele kaitsele on tagatud kui põhiseaduse alusprintsip.

### **2.1.3. Õigus pensionikindlustusele kui sotsiaalne põhiõigus**

RKPJKo on mitmetes lahendites asunud seisukohale, et sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõttest tulenevad sotsiaalsed põhiõigused. Sotsiaalne põhiõigus tähendab kõige üldisemas mõttes põhiseaduslikul tasandil tagatud õigust sotsiaalsele kaitsele.

PS § 10 kohaselt tulenevad Eestis põhiõigused muuhulgas ka sotsiaaliigi põhimõttest.<sup>73</sup> Põhiseaduse § 28 lg-s 2 sätestatud õigus on sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb põhiseaduse §-s 10 nimetatud sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtetest.<sup>74</sup>

PS § 28 lg 2 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kuna PS § 28 lg 2 ei sätesta otsesõnu õigust sotsiaalkindlustusele, sealhulgas õigust pensionikindlustusele, tõusetub küsimus, kas nimetatud sättega on hõlmatud vaid õigus sotsiaalabile (ka säte ise ütleb: õigus riigi abile) või mahub normi sisse ka õigus sotsiaalkindlustusele.

<sup>70</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 14.

<sup>71</sup> RKHKo 3-3-1-2-06, 22.03.2006, p 10.

<sup>72</sup> Ü. Madise, *et al* (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Kirjastus Juura 2012, lk 361 (§ 28 p 1).

Edaspidi allmärkustes nimetatud **Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne**.

<sup>73</sup> RKPJKo 3-3-1-65-03, 10.11.2003, p 13.

<sup>74</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 14.

PS § 28 lg 2 määratleb otsesõnu ära neli iseseisvat sotsiaalset kitsaskohta: vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja puudus. Nimetatud sättest tuletatavaid ühiskondlikke riske on mitmed autorid tõlgendanud erinevalt.

Algselt oldi valdavalt seisukohal, et riske nagu vanadus, töövõimetus, toitjakaotus tuleb käsitleda koos puudusega. R. Narits ja K. Merusk olnud seisukohal, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse korral üksnes siis, kui sellega kaasneb puuduse tekkimine.<sup>75</sup> Samal seisukohal on R. Alexy: vanaduse korral riigi abi näol nõudeõiguse tekkimiseks peab olema vanusest tingitud puudus. See kehtib samuti töövõimetuse ja toitjakaotuse puhul.<sup>76</sup>

T. Annus on leidnud, et sätet on võimalik sisustada kahte moodi: esimesel juhul on riskide nagu vanaduse, töövõimetuse ja toitjakaotuse puhul vajalik kindlasti ka puuduse tekkimine; teisel juhul saab puudust vaadata kui eraldiseisvat riigi abi andmise kohustuse tekkimise alust.<sup>77</sup> Hiljem on T. Annus otsustanud üksnes teise tõlgenduse kasuks, mille kohaselt peab riik tagama abi andmise lisaks puudusele ka vanaduse, töövõimetuse ja toitjakaotuse korral eraldiseisvalt.<sup>78</sup>

Kõik eelnevalt nimetatud tõlgendused toetavad seisukohta, et PS § 28 lg 2 hõlmab vaid õigust sotsiaalabile. Seega seondub riigi abi andmine põhiseaduslikul tasandil esmajoonel puuduse tekkimisega.

Siiski on näiteks T. Anton arvamisel, et põhiseaduse järgi on kodanikul õigus riigi abile mitte üksnes vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse puhul, vaid ka puuduse korral<sup>79</sup>. Sellisest tõlgendusest saab välja lugeda, et kõik neli sotsiaalset riski on käsitletavad eraldiseisvalt. M. Malvet on asunud oma magistritöös seisukohale, et kui PS § 28 lg 2 tõlgendatakse nii, et see ei tagaks õigust pensionile vaid ainult õiguse sotsiaalabile, tekiks PS § 28 lg 1 tõlgendamisel küsimus kas õigus tervise kaitsele oleks tagatud, kui nimetatud sätte alusel peetakse silmas üksnes vältimatu abi osutamist.<sup>80</sup> Vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (edaspidi

---

<sup>75</sup> R. Narits, K. Merusk. Eesti konstitutsiooniõigusest. Kirjastus Juura 1998, lk 187.

<sup>76</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001, lk 76.

<sup>77</sup> T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Kirjastus Juura, 2001, lk 304.

<sup>78</sup> T. Annus. Riigiõigus. Kirjastus Juura 2006, lk 444.

<sup>79</sup> T. Anton. Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja. Riigikogu Toimetised 2002, nr 6, lk 32.

<sup>80</sup> M. Malvet. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus. Magistritöö. Tallinn 2006, lk 38

nimetatud TTKS )<sup>81</sup> §-le 5 on vältimatu abi tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse.

Töö autori arvates võiks tõstatada isegi küsimuse kas õigus tervise kaitsesele oleks tagatud, kui nimetatud sätte alusel peetaks lisaks vältimatu abi osutamisele silmas vaid tervishoiuteenuste osutamist juba tekkinud haiguse või vigastuse ravimiseks. PS § 28 lg-st 1 tuleneb esmajoonel, et riik peab ennetavate meetmete toel kaitsma määratlemata hulga inimeste vaimset ja füüsilist tervist<sup>82</sup>. TTKS § 2 lg 1 määratleb tervishoiuteenusena muuhulgas tervishoiutöötaja tegevuse haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamiseks. Töö autori arvates on ennetavate meetmete kasutule võtmine põhjendatud, sest juba tekkinud puuduse kõrvaldamine on raskem (kui mitte võimatu), aeganõudvam ja kulukam kui selle ennetamine. Seega on esmajoonel vajalik pensionikindlustuse tagamine, mitte vanaduse korral puuduse tuvastamine.

Praegusel ajal ollaksegi seisukohal, et PS § 28 lg 2 nimetab nelja sotsiaalset riski eraldiseisvalt: vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja puudus.<sup>83</sup> Seejuures minnakse veelgi kaugemale. Kuigi PS § 28 sõnastuse põhjal võib teha järeldusi, et sotsiaalsed riskid, mille korral on isikul õigus nõuda ühiskonnalt abi, on loetletud ammendavalt, tagab tegelikkuses põhiseadus tulenevalt sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetest ning rahvusvahelisest õigusest isikule sotsiaalse kaitse ka põhiseaduses otseselt välja toomata sotsiaalsete riskide korral. Samuti ei ole välistatud sotsiaalse kaitse tagamise kohustuse tekkimine veel käesoleval ajal mitte eksisteerivate probleemkohtade puhul.<sup>84</sup> Näiteks seoses ühiskonna majandusliku arenguga tekkivate uute riskide korral.

Vanadus, toitjakaotus ja töövõimetus on sotsiaalsed riskid, mille vastu kindlustamine on levinud üle kogu maailma. Puudust ei saa pidada riskiks, vaid isiku seisundiks, mis võib esineda koos mõne eelnimetaud (või mõne muu) sotsiaalse riski realiseerumisega või ilma selleta. Vanaduse, toitjakaotuse ja töövõimetus korral on vajalik riigipoolne sotsiaalkindlustus. Puuduse puhul tagab abi sotsiaalhoolekanne.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. - RT I 2001, 50, 284... RT I, 08.10.2014, 8.

<sup>82</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> T. Annus, B. Aaviksoo, *op. cit* 64, lk 24.



Sotsiaalsed riskid on mitmed autorid defineerinud kui tõenäosust, mis põhineb arusaamisel, et elumuutuste tunnetamine väheneb kui arusaamine ebakindlusest, eraldatusest, ebaõiglusest ja ebavõrdsusest kasvab.<sup>86</sup> Seega on sotsiaalne risk just kui kindla ühiskondliku probleemi esilekerkimise võimalikkus ehk oht.

Puuduse mõiste sisustamisel saab eristada normatiivset, võrdlevat, tunnetatud ja väljaõeldud puudust. Normatiivne puudus tuvastatakse konkreetse seisundi võrdlemisel vastava normiga. Võrdlev puudus tehakse kindlaks erinevate olukordade võrdlemise teel. Tunnetatud puudus seisneb isiku enda tunnetusel. Väljaõeldud puudus põhineb isiku väljaütlemisel, kuigi ei reaalset puudusetunnetust ei ole.<sup>87</sup> Kõik nimetatud puuduse liigid viitavad juba tekkinud seisundile ja konkreetse olukorra kujunemise võimalikkusest enam rääkida ei saa.

Kokkuvõtvalt leiab töö autor, et iga PS § 28 lg 2 loetletud sotsiaalne risk: vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja puudus on põhiseaduse tasandil eraldiseisvalt kaitstud. Mõistet „puudus“ tuleb siiski pigem käsitleda kui kindlatest teguritest tingitud olekut mitte kui sotsiaalset riski, milleks on vanadus, töövõimetus ja toitjakaotus. Puudus võib esineda koos mõne sotsiaalse riskiga või eraldiseisvalt. Puuduse korral on riigipoolne abi tagatud sotsiaalhoolekande korras. Sotsiaalsete riskide vastu kaitseb otseselt riigi poolt loodud sotsiaalkindlustussüsteem ning on võimalik, et kaudselt ka sotsiaalhoolekanne. Näiteks on sotsiaalse riski nagu vanadus esinemisel isik õigustatud vanaduspensionile, mille eesmärgiks on isiku sissetuleku asendamine. Kui isik vajab samal ajal ka täiendavat sotsiaaltoetust või mõnda sotsiaalteenust käsitletakse seda juba abi andmisena puuduse korral. Näiteks on vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse<sup>88</sup> § 12 lg-le 1 kõrge ea tõttu proteesi, ortopeedilist ja muud abivahendit vajaval isikul õigus saada vastav abivahend.

Sotsiaalsete põhiõiguste olemus seisneb sotsiaalsete riskide realiseerumisel tekkida võiva kahju ärahoidmises, juba esile kerkinud kahju tagajärgede leevendamises ning arvestades eeltoodut isikutele inimväärse elu tagamises.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> G. Wolleb, A. Daraio. Regional challenges in the perspective of 2020. Regional disparities and future challenges. Background paper on: new social risks. Ismeri Europa 2009, p 9. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/regional\\_challenges\\_new\\_social\\_risk.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/regional_challenges_new_social_risk.pdf), 14.02.2015.

<sup>87</sup> T. Annus, B. Aaviksoo, *op. cit* 64, lk 28.

<sup>88</sup> Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I 1995, 21, 323... RT I, 29.06.2014, 71.

<sup>89</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72.

Arvestades kõike eeltoodut ja asjaolu, et pensionikindlustus annab garantii sotsiaalse riski nagu vanaduse realiseerumisel tekkida võiva kahju ärahoidmises selleks isiku sissetuleku asendamisel, ning PS § 28 lg 2 on sotsiaalne põhiõigus, võib öelda, et põhiseaduslikul tasandil on põhiõigusena hõlmatud õigus pensionikindlustusele.

Kohustusliku kogumispensioni kehtestamise peamiseks eesmärgiks oli üksikisiku vastutuse suurendamine oma pensioni suuruse kujundamisel.<sup>90</sup> Kuivõrd II pensionisammas tõi endaga kaasa vähemalt kaks erinevat sissetulekuallikat vanaduse korral, hajutati sellega riske riigivahendite liigsest sõltumisest. Võib kerkida küsimus, kas eraõiguslike isikute poolt hallatavad kohustuslikud kogumispensionifondid on samuti PS § 28 lg 2 alusel tagatav põhiõigus pensionikindlustusele, arvestades ennekõike asjaolu, et riik on üksikisikule teinud II pensionisambaga liitumise kohustuslikuks. Põhiseadus ei keela täiendavate kohustuslike kogumispensionidkeemide loomist olukorras, kus riikliku kindlustuse mehhanism on garanteeritud. Samuti ei tulene rahvusvahelisel tasandil kohustuslike kogumispensionitega seondult mingeid erinõudeid.<sup>91</sup> Seega ei saa isik põhiseaduslikul tasandil nõuda riigilt pensionifondide loomist.

## **2.2. Õiguse pensionikindlustusele tagamine**

### **2.2.1. Pensionikindlustussüsteem**

Pensionikindlustuse õiguse tagamiseks ongi loodud riiklik vanaduspensionikindlustussüsteem ning vastavalt RPKS-le makstakse isikutele pensioni.

Riigi abi andmine vanaduse korral põhineb sissetuleku asendamisel, mille tagab kollektiivselt finantseeritav pensionikindlustussüsteem. Pensionikindlustussüsteemi panustatakse kohustuslike maksude või maksete kaudu. Pensionikindlustus, sealjuures sotsiaalkindlustus üldiselt, võib põhineda ka vabatahtlikult makstavatel osamaksetel, kuid selline kindlustatus lähtub juba erakindlustuse reeglitest ja jääb riigi poolt tagatud kindlustussüsteemi raamidest välja.

---

<sup>90</sup> E. Fultz. Pension Reform in the Baltic States. International Labour Office 2006. - L. Leppik, A. Võrk. Pension reform in Estonia, p 51.

<sup>91</sup> G. Tavits, *op. cit* 62, p 30.

Eesti sotsiaalkindlustusmaksete süsteem on õiguslikus plaanis võrdlemisi erinev. Riikliku pensionikindlustuse finantseerimiseks on kehtestatud sotsiaalmaks, kohustusliku kogumispensioni maksed on kehtestatud sundkindlustusena, mida omakorda administreeritakse maksudena. Kuigi mõisted: „riiklik maks“ ja „sundkindlustusmaks“ on oma olemuselt erinevad, saab kõikide sotsiaalmaksude ja sotsiaalkindlustusmaksete koondnimetusena kasutada mõistet „sotsiaalkindlustusmaksed“.<sup>92</sup> Kindlustustegevuse seaduse<sup>93</sup> § 10 lg 1 sätestab, et kindlustus, mille puhul isikul on seadusega sätestatud kohustus tasuda kindlustusmaks või -maksu ja hüvitamise kohustus on pandud riigile või muule isikule, on sundkindlustus. Kindlustustegevuse seadust sundkindlustusele ei kohaldata (kindlustustegevuse seaduse § 10 lg 2).

Sotsiaalkindlustusmaksete puhul rakendub maksukorralduse seadus (edaspidi nimetatud MKS)<sup>94</sup>, mille § 3 lg 2 sätestab riikliku maksuna teiste seas sotsiaalmaksu ja mille lg 4 lisab muuhulgas, et MKS-s maksu kohta sätestatud kohaldatakse ka kogumispensionite maksele, kui kogumispensionide seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Maksu ja sundkindlustusmaks et eristatakse vastuhüve konkreetse astme alusel. Tulenevalt MKS §-st 2 on maks riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. Seega on maksu üheks tunnuseks konkreetse vastuhüve puudumine, mis ei tähenda, et maksutulu laekumine ei või olla sihtotstarbeline. Sundkindlustusmaksena kogutud tulu tohib kasutada ainult kindlustusega hõlmatud isikute huvides.<sup>95</sup>

Sotsiaalmaksuseaduse (edaspidi nimetatud SMS)<sup>96</sup> § 1 määratleb sotsiaalmaksuna pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahalist kohustist, mis kuulub täitmisele SMS-s ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel. Sotsiaalmaks vastab nii sihtotstarbelise maksu kui ka sundkindlustuse tunnustele. Osaliselt finantseeritakse sotsiaalmaksust saadavast tulust sotsiaalkindlustussüsteemi tervikuna (ehk otsene vastuhüve puudub), osaliselt kindlustatakse konkreetse kindlustatu riske

---

<sup>92</sup> L. Lehis. Maksuõigus. Kirjastus Juura 2012, lk 253.

<sup>93</sup> Kindlustustegevuse seadus. - RT I 2004, 90, 616... RT I, 11.04.2014, 3.

<sup>94</sup> Maksukorralduse seadus. - RT I 2002, 26, 150... RT I, 11.07.2014, 11.

<sup>95</sup> L. Lehis, *op. cit* 92.

<sup>96</sup> Sotsiaalmaksuseadus. - RT I 2000, 102, 675... RT I, 10.01.2014, 13.

(ehk esineb otsene vastuhüve).<sup>97</sup> Ostene vastuhüve seisneb pensioni maksmises. Kuna teatud osa sotsiaalmaksust saadavast tulust kasutatakse ka näiteks rahvapensionite maksmiseks, puudub kindlustatute jaoks osaliselt otsene vastuhüve. Samuti ei ole kindlustatu pärijatel õigus nõuda pensioni maksmist.

Sotsiaalmaksu määr on 33 protsenti maksustatavalt summalt (SMS § 7 lg 1). Sotsiaalmaksu makstakse muuhulgas töötajale rahas makstud töötasult ja muudelt tasudelt ning ametnikule makstud palgalt ja muudelt tasudelt (SMS § 2 lg 1). Vastavalt avaliku teenistuse seaduse (edaspidi nimetatud ATS)<sup>98</sup> § 7 lg-le 1 on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Kuigi ATS § 2 lg 3 p 1 kohaselt ei kohaldata ATS-i muuhulgas ka Riigikogu liikmele, on SMS § 2 lg 1 teise lause alusel ametnikuks ka Riigikogu liikmed. Seega on sotsiaalmaksuga maksustatav nii RPKS-i, VAPS-i ja SVPS-i alusel pensioni, kui ka kõigi eripensioni saavate isikute palgatulu.

Riikliku pensionikindlustuse vahenditesse ülekantava sotsiaalmaksu osa määr on 20 protsenti ja riikliku ravikindlustuse vahenditesse ülekantava sotsiaalmaksu osa määr on 13 protsenti (SMS § 10 lg 2).

Selleks, et õigus pensionikindlustusele oleks paremini tagatud, on loodud kohustuslik kogumispension ja täiendav kogumispension. Vastavalt kogumispensionide seaduse (edaspidi nimetatud KoPS)<sup>99</sup> § 2 lg-le 2 on kohustuslik kogumispension seaduse kohaselt tagatud perioodiline hüvitis, mille saamiseks omandatakse KoPS-i ja SMS-i kohaselt kohustusliku pensionifondi osakuid ning mille väljamaksmine toimub pensionifondist või kindlustusandja poolt. Täiendav kogumispension on hüvitis, mille saamiseks omandatakse vabatahtliku pensionifondi osakuid või sõlmitakse täiendava kogumispensioni kindlustusleping vastavalt KoPS-s sätestatud tingimustele ning mille suhtes kohaldatakse TuMS-s sätestatud soodustusi (KoPS § 2 lg 3). Kogumispension vastab otseselt sundkindlustuse tunnustele, kuna perioodilise hüvitise väljamakseid tehes kindlustatakse isiku riske (ehk esineb otsene vastuhüve).

---

<sup>97</sup> L. Lehis, *op. cit* 92.

<sup>98</sup> Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 18.02.2014, 4.

<sup>99</sup> Kogumispensionide seadus. - RT I 2004, 37, 252... RT I, 23.12.2013, 43.

Kohustusliku kogumispensioniga on kohustatud liituma TuMS § 6 lg-s 1 sätestatud residendist füüsiline isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksuma sotsiaalmaksu või kes enda eest maksab sotsiaalmaksu ning kes on kohustatud tasuma kohustusliku kogumispensioni makset SMS-s sätestatud maksuobjektilt (KoPS § 6). Seejuures ei pea kohustusliku kogumispensioni makset tasuma isikud, kes on sündinud enne 1983.aasta 1. jaanuari (KoPS § 66 lg 1). Kohustatud isikul, kes on sündinud 1983. aastal, on õigus ja kohustus tasuda kohustusliku kogumispensioni makset alates 2002. aasta 1. juulist (KoPS § 66 lg 7).

Kohustusliku kogumispensioni makse määr on 2% SMS-s sätestatud maksuobjektilt (KoPS § 9). Seejuures on oluline nüanss, et kohustusliku kogumispensioni kohustatud isiku SMS-s sätestatud maksuobjektilt arvestatud sotsiaalmaks jaguneb järgmiselt: 1) Riikliku pensionikindlustuse vahenditesse kantava sotsiaalmaksu osa määr on 16 protsenti; 2) riikliku ravikindlustuse vahenditesse kantava sotsiaalmaksu osa määr on 13 protsenti; 3) Eesti väärtpaberite keskregistri pidaja pangakontole kantava sotsiaalmaksu osa määr on 4 protsenti (SMS § 10 lg-d 3 ja 4). Eelnevast nähtub, et riik lisab teisele pensionisambale sotsiaalmaksu arvelt 4%, mis omakorda tähendab, et kohustusliku kogumispensioniga liitumisel väheneb riikliku pensionikindlustuse vahenditesse kantava sotsiaalmaksu osa määr 4 protsendi võrra.

Kuivõrd nii üldistel alustel pensioni saavate isikute kui ka eriliiki pensionile õigust omavate isikute palgatulu on ühtemoodi sotsiaalmaksuga maksustatav ning mõlemasse gruppi kuuluvad isikud kvalifitseeruvad kohustusliku kogumispensioni kohustatud isikutena, võib kokkuvõtvalt öelda, et nii RPKS-i, VAPS-i ja SVPS-i alusel pensioni kui ka eripensioni saavad isikud panustavad kõik kollektiivselt pensionikindlustussüsteemi, mille alusel annab riik abi vanaduse korral.

### **2.2.2. Sissetuleku asendamise põhimõte**

Sissetuleku asendamise põhimõtte praktiline rakendamine seisneb igakuise rahalise hüvitise maksmisses selleks õigustatud isikutele. Eriliiki pensionite hüvitiste suurused ja selleks õiguse kujunemise alused erinevad oluliselt RPKS-i alusel määratavast ja makstavast pensionist. Samuti erinevad eriliiki pensionite suurused ja kujunemise alused üksteise suhtes.

RPKS § 11 lg 1 järgi koosneb vanaduspension üldalustel kolmest osast: baasosast, staažiosakust, mille suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega ning kindlustusosakust, mille suurus võrdub pensionikindlustatu aastakoeffitsientide summa ja aastahinde korrutisega. Baasosa suuruse arvutab Sotsiaalkindlustusamet iga kalendriaasta 1. aprilliks vastavalt RPKS § 26 lg-le 7.<sup>100</sup> Pensioniõigusliku staaži hulka arvatakse üldalustel tegevuse aeg, kui tööandja oli kohustatud maksma sotsiaalmaksu (RPKS § 28 lg 1). Pensioniõiguslikku staaži arvestatakse kuni 1998. aasta 31. detsembrini ja pensionikindlustusstaaži arvestatakse alates 1999. aasta 1. jaanuarist (RPKS § 27 lg 2 p 1). Pensioni aastahinne on ühe pensioniõigusliku staaži aasta ja aastakoeffitsiendi 1,000 rahaline väärtus (RPKS § 11 lg 2).<sup>101</sup> Pensionikindlustatu aastakoeffitsiendi arvutamiseks liidetakse pensionikindlustatu isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa summad ning jagatakse isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suurusega antud kalendriaastal (RPKS § 12 lg 1).

Väljateenitud aastate pensioni arvutamise aluseks on pensioni baasosa, millele liidetakse iga sellele pensionile õigust andva staaži aasta eest 90,6 protsenti staažiaasta hindest ning mõnedel juhtudel iga ülejäänud pensionistaaži aasta eest 100 protsenti staažiaasta hindest (VAPS § 3 lg 1). Politseiametnike, päästeteenistujate, vanglaametnike ja katselendurite pensionile arvutatakse täiendavalt juurde 20 protsenti pensioni baasosast (VAPS § 3 lg 2). Väljateenitud aastate pension ei kujune kindlustusosaku põhjal.

Soodustingimustel vanaduspension arvutatakse täielikult RPKS-i § 11 alusel, lisades põhivalemile juurde teatavad soodustused. Isikule, kellel on õigus saada soodustingimustel vanaduspension SVPS § 1 punkti 1 alusel, arvestatakse pensionile juurde 3,1 protsenti aastahindest iga loetelus nr 1 olevatel töödel töötatud aasta eest ning allmaatöödel töötanud isikule sellele lisaks 21,9 protsenti aastahindest iga allmaatöödel töötatud aasta eest (SVPS § 3). Loetelus nr 2 nimetatud ametikohtade esindajatele (v.a „Mäetööde“ alla mahutuvad kutsealad) pensionilisa ei maksta.

Politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, on pensioni suuruseks 50 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast (PPVS § 101 lg 2).

<sup>100</sup> Baasosa suurus alates 1.aprillist 2015 on 144,2585 eurot. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pensionikeskus.ee/?id=696>, 20.04.2015.

<sup>101</sup> Aastahinde väärtus alates 1. aprillist 2015 on 5,245 eurot. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pensionikeskus.ee/?id=696>, 20.04.2015.

Politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks olevaks ametipalgaks on tema viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaim palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, ja tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu (PPVS § 100 lg 1). Sealjuures suurendatakse iga aasta eest, mille võrra politseiametniku politseiteenistuse staaž ületab 20-aastase politseiteenistuse staaži, politseiametniku pensioni 2,5 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast. Pensioni ülemmäär on 75 protsenti pensioni arvutamise ametipalgast (PPVS § 101 lg 3). Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ja Kaitsepolitseiameti peadirektori väljateenitud aastate pensioni suurus, sõltumata tema üldisest politseiteenistuse staažist ja vanusest, on alates tema teise täieliku ametiaja lõppemise päevast 75 protsenti tema pensioni arvutamise ametipalgast (PPVS § 101 lg 4).

Prokuröri vanaduspension suurus on 65 protsenti tema viimasele ametikohale vastavast Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud minimaalsest palgamäärast (ProkS § 25 lg 3).

Tegevväelase tegevteenistuspension suurus arvutamise aluseks on isiku valikul kas isiku tegevteenistusest vabastamisel kehtinud tema ametikoha palgaastmestiku keskmine või tegevteenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaima palgaastmestiku keskmine rahuaaja ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest (KVTS § 206 lg 2). Viimasel juhul võetakse pensioni suuruse arvutamise aluseks ametikoha palgaastmestiku keskmine, mis kehtis ajal, kui isik teenis valitud ametikohal (KVTS § 206 lg 3). Iga aasta eest, mille võrra tegevväelase tegevteenistusstaaž ületab 20-aastast tegevteenistusstaaži, liidetakse 50 protsendile tegevväelase pensioni suuruse arvutamise aluseks olevast ametikoha palgaastmestiku keskmisest juurde 2,5 protsenti (KVTS § 206 lg 4). Igal rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemise eest liidetakse 50 protsendile tegevväelase pensioni suuruse arvutamise aluseks olevast ametikoha palgaastmestiku keskmisest üks protsent (KVTS § 206 lg 4<sup>1</sup>). Pensioni ülemmäär on 75 protsenti ametikoha palgaastmestiku keskmisest (KVTS § 206 lg 5). Seejuures on sätestatud erisused Kaitseväge juhataja ja Kaitseväge juhataja asetäitja pensioni arvutamisel.

PäästeTS § 18 lg-te 1 ja 2 kohaselt kindlustatakse päästeteenistujale riiklik vanaduspension RPKS-i alusel, arvestades asjaolu, et riiklikke vanaduspensione suurendatakse järgmiselt: 1) 10–15-aastase päästeteenistuse staaži korral – 10% võrra; 2) 16–20-aastase päästeteenistuse staaži korral – 20% võrra; 3) 21–25-aastase päästeteenistuse staaži korral – 25% võrra; 4) 26–

30-aastase päästeteenistuse staaži korral – 40% võrra; 5) üle 30-aastase päästeteenistuse staaži korral – 50% võrra.

Presidendile ametipensioni määraks on 75 protsenti presidendi ametipalga määrast (Vabariigi Presidendi ametihüve seaduse § 9 lg 1).

Eelnevast nähtub, et kuigi nii RPKS-i, VAPS-i ja SVPS-i alusel pensioni kui ka eripensioni saavad isikud panustavad kõik kollektiivselt pensionikindlustussüsteemi, ei kujune VAPS-i alusel makstav pension ja eripensionid nagu politseiametniku, prokuröri, tegevväelase või presidendi pension kindlustusosaku põhjal. Eripensionite nagu politseiametniku, prokuröri või tegevväelase vanaduspensionide kujunemisel ei arvestata RPKS-s sätestatud aluseid, samuti on eripensionite suurused väga erinevad.

Kuivõrd riikliku vanaduspensionide osaks oleva kindlustusosaku suurus arvutatakse valemi järgi, mis põhineb ka sellel, kui palju on isiku palgalt ühe kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa võrreldes keskmiselt palgalt ühe kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osaga, kohustusliku kogumispensioniga liitunud isikute sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa väheneb 4% võrra ja VAPS-i alusel määratavate pensionite ning eripensionite suurus reeglina kindlustusosaku põhjal ei kujune, jõuab töö autor järeldusele, et VAPS-i alusel pensioni saavad isikud ja politseiametniku, prokuröri või tegevväelase eripensionide saajad seatakse põhjendamatutel alustel paremasse olukorda. Nimetatud alustel eritingimustel pensionile õigustatud isikud kvalifitseeruvad samamoodi üldistel seaduses sätestatud alustel kohustusliku kogumispensionide kohustatud isikuteks. Seega võib nende eritingimustel pensionile lisanduda kogumispension, millele riik lisab omalt poolt 4% ja seda mitte millegi arvelt üksikisiku perspektiivist lähtudes.

Teoreetiliselt on isegi võimalik, et isiku, kes on õigustatud saama eripensionide ning kes on liitunud kohustusliku kogumispensioniga, lõplik pension kujuneb rahalises vääringus suuremaks kui oli tema sissetulek töötades. Töö autori arvates ei ole sellisel juhul tegemist sissetuleku asendamisega vanaduse korral.

PS § 28 lg-st 2 tulenev põhiõigus riigi abile vanaduse korral tähendab isiku sissetuleku asendamist olukorras, mil isik ei tööta enam vanusest tulenevatel asjaoludel. Sissetuleku



asendamist saab töö autori arvates käsitleda ainult kui ärajääva palgatulu osalist asendamist pensioni näol. Nagu eespoolgi välja toodud, on põhiseaduse tasandil vajalik vanadushüvitise suuruse määramisel arvestada ennekõike sellega, et isik saaks oma esmavajadused rahuldatud.

Samuti toetab sissetuleku asendamise põhimõttele vastavuse sügavamalt käsitlemist asjaolu, et endiselt kehtib kord, mille alusel on politseiametnikel võimalik saada lisaks palgatulule ka väljateenitud aastate pensioni VAPS-i alusel, mille eesmärgiks peaks just kui olema palgatulu asendamine. Sama kehtib soodustingimustel pensioni saamisele isikute puhul, kes jätkavad töötamist mäetöödel.

Riigikohus on leidnud, et kui vanemahüvitise seadust poleks, ei oleks isikul PS § 28 lg 2 alusel õigust nõuda vanemahüvitist. Vanemahüvitise puhul on riik endale ise ülesande võtnud ning see ei ole põhiseadusest tulenev kohutus. Tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega, mitte isikutele PS § 28 lg 2 alusel abi andmisega.<sup>102103</sup> Töö autori arvates võiks nimetatud seisukohti osaliselt rakendada ka eriliiki pensionite määramisele. Osaliselt seetõttu, et RPKS-i alusel määratakse pension üksnes juhul, kui isik ei saa riiklikku pensioni Eesti teiste seaduste alusel (RPKS § 4 lg 2). See tähendab, et kui isik saab eriliiki pensioni, ei ole ta õigustatud pensionile RPKS-i alusel. Kui eriliiki pensione ei käsitletaks vähimalgi määral PS § 28 lg 2 alusel abi andmisena vanaduse korral vaid üksnes erihüvena, oleks eriliiki pensioni saavate isikute põhiõigus riigi abile vanaduse korral tagamata, mis ei saaks kuidagi olla kooskõlas põhiseaduse alusprintsipidega.

SVPS-i ja PäästeTS-i alusel makstavate pensionite korral tuleneb otseselt seaduse sõnastusest, et pension makstakse vastavalt RPKS-le, lisades sellele juurde teatava osa ja arvestades kindlaid eritingimusi. Töö autori arvates võib seda juurdearvutatavat pensionilisa käsitleda kui riigi poolt antavat hüve ning muid eritingimusi kui soodustusi. Kuivõrd ülejäänud eriliiki pensionite puhul seaduse otsesest sõnastusest taolisi paralleele tõmmata ei saa, võiks nende puhul lähtuda samast loogikast.

Oma olemuselt võib eripensione, mida määratakse politsei- ja piirivalve ametnikele, kaitseväelastele ja prokuröridele käsitleda tööandja pensionina, mis toob endaga kaasa selle,

<sup>102</sup> RKPJKo 3-4-1-23-11, 27.12.2011, p 68.

<sup>103</sup> RKPJKo 3-4-1-7-13, 14.05.2013, p 47.

et riik tagab tööandjana osadele ametnikele teistest parema sotsiaalse kaitse.<sup>104</sup> Sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast (lisaks riigieelarve muudele tuludele) rahastatakse peaaegu kõiki pensione, sealhulga väljateenitud aastate pensione, soodustingimustel vanaduspensione ja osaliselt prokuröri vanaduspensione. Eripensione, mida määratakse politsei- ja piirivalve ametnikele, kaitseväelastele ja Vabariigi Presidendile, sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa tuludest ei maksta.

Kuigi eripensionite kuluartikkel riigieelarves ei kujune kollektiivselt finantseeritavate pensionikindlustuse vahendite põhjal, mille otseseks eesmärgiks on riigi abi andmine vanaduse korral, ei saa sellest teha järeldust, et eripensionid on tööandja pensionid, mis jäävad riigi poolt tagatud kindlustussüsteemi raamidest välja ning ei ole seetõttu käsitletavad PS § 28 lg 2 tuleneva abi andmisena vanaduse korral. Nimetatud seisukohta toetab asjaolu, et ainuüksi riikliku pensionikindlustuse vahenditest pensionite maksmiseks ei piisa ja riigil tuleb riigieelarvest leida lisaraha teiste tegevusvaldkondade arvelt. Samuti ei tulene kohustust maksta pensione kollektiivselt finantseeritava pensionikindlustussüsteemi siseselt. Nimetatud süsteem on loodud selleks, et riik saaks abi anda ja kui süsteemi omavahenditest ei piisa, ei kao kohustus vanadushüvitiste maksmiseks. Seega on pensionite finantseerimine küsimus riigi eelarve- ja majanduspoliitika valdkonnas, mis kuulub täidesaatva võimu pädevusalasse.

Lähtudes eeltoodust on töö autor seisukohal, et õigust eriliiki pensionile saab teataval määral käsitleda sotsiaalse põhiõigusena PS § 28 lg 2 alusel. Siiski tuleb arvestada, et kõik eriliiki pensionitele omased pensionite suuruse kujunemise alused, mis ületavad seda pensioni, mida need eriliiki pensionile õigust omavad pensionärid saaksid RPKS-i kohaselt, on käsitletavad riigi poolt antava hüvena. Eriliiki pensionitele õiguse parematel tingimustel tekkimine (õiguse seotus kindlate ametiaastatega või varasem pensioniiga) on käsitletav riigi poolt antava soodustusena.

---

<sup>104</sup> L. Leppik, *op. cit* 32, lk 86-87.

## 2.3. Õiguse pensionikindlustusele kujundamine

### 2.3.1. Seadusandja otsustamisruum

Õigus pensionikindlustusele on sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb PS § 28 lg-st 2. Kuigi erisused eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel on tulenevalt põhiõiguse „abile vanaduse korral“ olemusest käsitletavad kui riigi poolt antavate soodustuste ja hüvedena, tuleb siiski analüüsida, kui suur on seadusandja vabadus vanaduspensioni määramise ja maksmise õiguse kujundamisel.

Põhiseaduse § 28 lg 2 määratleb õigust pensionikindlustusele küll kui sotsiaalset põhiõigust, kuid lisab teise lausega olulise nüansi. Nimelt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus. Seega jääb just kui seadusandja otsustada, millisel viisil on isikute õigus pensionikindlustusele kui sotsiaalne põhiõigus tagatud ning sellest tulenevalt võiks erisused eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel olla PS § 28 lg 2 alusel kaitstavad õigused.

RKÜKo on asunud seisukohale, et sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ning peale seadusandja enda ei saa keegi langetada sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete õiguste täpsem maht on otseselt seotud riigi majandusliku olukorraga.<sup>105</sup> RKPJKo on leidnud, et põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalset kaitset tagab. Seadusandjale sellise otsustamise õiguse andmine tuleneb asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub just seadusandja kompetentsi. Kui mõni teine riigivõimu esindaja otsustaks näiteks sotsiaalsete põhiõiguste maksukoormust tõsta või vahendeid vastavalt ümber jagada, võib see tuua endaga kaasa sotsiaalsete põhiõiguste kollisiooni teiste põhiõigustega.<sup>106</sup>

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest tulenevalt on seadusandliku võimu teostamine Riigikogu, täitevvõimu teostamine valitsuse ja kohtuvõimu teostamine kohtu pädevuses. Ühelgi organil ei tohi olla eelotsustusõigust teise organi põhiseadusliku pädevuse teostamisel või tegevuse korraldamisel.<sup>107</sup> Seega ei tohiks kunagi tekkida olukorda, mil eelarvepoliitika teostamine ei kuulu enam seadusandja pädevusse. Erinevate riigivõimu

<sup>105</sup> RKÜKo 3-4-1-12-10, 07.06.2011, p 58.

<sup>106</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 15.

<sup>107</sup> P. Nuuma. Kohtud ja võimude lahusus. Riigikogu Toimetised 2004, nr 9, lk 143.

teostajate pädevust aitab piiritleda ja nendevahelist tasakaalu säilitada arusaam, et sotsiaalse riigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud siis, kui puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamine on riigi poolt tagatud.<sup>108</sup>

Igasugused sotsiaalsed põhiõigused (sealhulgas õigus pensionikindlustusele kui põhiõigus) on nii nimetatud pehmed õigused, mis tähendab, et riik tagab hüve vastavalt oma võimalustele (vastavalt vahendite olemasolule).<sup>109</sup>

Siiski ei tähenda seadusandja lai otsustamisruum seda, et seadusandja on riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika teostamisel vahendite piiratud argumenti kasutades täiesti vaba määratlema ära põhiseaduses sätestatud põhiõiguste teostamise ulatuse ja subjektide ringi. Oma valikute tegemisel on seadusandja piiratud põhiseaduse aluspõhimõtete ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on isiku subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus pöörduda kohtusse ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele.<sup>110</sup>

RKPJKo on ühes tervisekindlustusega seonduvas lahendis leidnud, et kuigi seadusandja pädevuses on täpsemalt määrata, milles väljendub igaühe õigus tervise kaitsele, samuti millist liiki abi ja millises ulatuses abi tuleb puuduse all kannatavale inimesele osutada, ei saa seadusandjal olla sotsiaalsete põhiõiguste kujundamisel piiramatut suvaõigust. Seadusandja ei tohi põhiõiguste täpsemal määratlemisel jätta kõrvale vastavate põhiõiguste tuuma ega siduda nende õiguste rakendamise tingimused ebamõistlike alustega.<sup>111</sup> Nimetatud lahendis väljatoodud põhimõttele tuginedes peab abi andmine vanaduse korral lähtuma samuti põhiõiguse enda olemusest ja kujunema asjakohastel alustel.

Kuna iga erineva sotsiaalse riski teostumisega kaasneb erinev kahju, on igal sotsiaalsel põhiõigusel oma tuum.<sup>112</sup> Põhiseadus näeb ette õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole.<sup>113</sup> Seega võib öelda, et sotsiaalse riski „puudus“ tuumaks on isiku esmavajaduste minimaalsel tasemel rahuldamine. Sellest ei järeldu, et ülejäänud sotsiaalsete riskide (näiteks vanadus)

<sup>108</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p. 16.

<sup>109</sup> G. Tavits, *op. cit* 62, p 30.

<sup>110</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 16.

<sup>111</sup> RKPJKo 3-3-1-65-03, 10.11.2003, p 14.

<sup>112</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 363 (§ 28 p 1).

<sup>113</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 16.

korral, tuleb isikule tagada vaid minimaalne vajalik abi<sup>114</sup>. Abi andmise liigiks vanaduse korral on kohane vanadushüvitis, mida makstakse pensionikindlustuse raames. Kuivõrd töö eesmärgiks ei ole kontrollida vanaduspensioni suuruse ja määramisreeglite vastavust kohasele elustandardile, jätab töö autor lahtiseks küsimuse, kas igapähele on tagatud tema eksisteerimiseks vajalikud õigused vähemalt minimaalsel tasemel. Eriliki pensionite puhul on olukord vastupidine. Teatvate ametikohtade esindajatele on ette nähtud parematel tingimustel abi vanaduse korral.

Kuigi pensionite liikide, ulatuse ning saamise tingimuste ja korra otsustamine kuulub seadusandja pädevusse, ei saa PS § 28 lg 2 teise lause alusel käsitleda erisusi eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel põhiõigusena riigi abile vanaduse korral, sest seadusandja ei tohi põhiõiguste täpsemal määratlemisel jätta kõrvale vastavate põhiõiguste tuuma ega siduda nende õiguste rakendamise tingimused ebamõistlike alustega.

Võib tekkida küsimus, kas seadusandja võib asendada kohase vanadushüvitise parematel tingimustel antava vanadushüvitisega. Riigil pole põhiseadusest tulenevat takistust seadusega võtta hoolitsemiskohustus endale või panna see kohalikule omavalitsusele.<sup>115</sup> Seega on lubatud teha rohkem, kui on parasjagu nõutud, kuid põhiseaduse alusel rohkemat nõuda ei saa.

Lisaks tuleb sotsiaalsete õiguste kujundamisel võtta aluseks inimväärikuse, demokraatia, õigusriigi, sotsiaaliigi ja rahvusriigi põhimõtte. Igal juhul on vajalik arvestada ka PS § 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.<sup>116</sup>

### **2.3.2. Kooskõla võrdsuspõhiõigusega**

PS § 12 lg 1 sätestab võrdsuspõhiõiguse. PS §12 lg 1 lause 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Lause 2 lisab, et kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Varasemalt tehti PS § 12 lg 1 alusel vahet erilistel võrdsuspõhiõigustel ja üldisel võrdsuspõhiõigusel. PS § 12 lg 1 lause 1 "Kõik on seaduse ees võrdsed" sätestas üldise

<sup>114</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 363 (§ 28 p 1).

<sup>115</sup> RKHKo 3-3-1-44-11, 03.07.2012, p 18.

<sup>116</sup> RKPJKo 3-4-1-11-10, 08.03.2011, p 62.

võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala hõlmab kõik eluvaldkonnad<sup>117</sup> ja lause 2 sätestas erilised võrdsuspõhiõigused, hõlmates diskrimineerimise keelu kindlate tunnuste alusel.

2011. aastal muutis Riigikohus PS § 12 lg 1 alusel senist vahetegu eriliste võrdsuspõhiõiguste ja üldise võrdsuspõhiõiguse osas. Nimelt leidis Riigikohus, et PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes ning PS § 12 lõike 1 esimese ja teise lause diskrimineerimisaluste ning riive legitiimsete eesmärkide eristamine ei ole enam põhjendatud.<sup>118</sup> Seega sätestab PS § 12 lg 1 terviklikult üldise võrdsuspõhiõiguse ja lauses 2 toodud diskrimineerimise keelu loetelu on avatud. Loetelu näitlikkusele viitab asjaolu, et väljatoodud tunnused on erineva kaaluga. Näiteks leiab isiku tahtest sõltumatute tunnuste kõrval keele, mis on erinevalt nahavärvusest omandatav. Muudetavad võivad olla ka usutunnistus ning veendumused.<sup>119</sup> Eriliste põhiõigustena saab käsitleda järgmisi PS-s sätestatud õigusi: § 9 lg 1, § 27 lg 2, § 30 lg 1, § 60 lg 1, § 156 lg 1 ja § 32 lg 1, mis kõik keelavad diskrimineerimise konkreetse tunnuse alusel.<sup>120</sup>

Käesolevas töös tõusetub ennekõike küsimus eriliiki pensionitele õigust andvate seaduste kehtestamises lähtudes seadusandja vabadusest eriliiki pensionite määramise ja maksmise erisuste loomisel.

Riigikohus on mitmetes lahendites asunud seisukohale, et PS § 12 lg-st 1 tuleneb võrdsus seaduse kohaldamisel ning selle mõte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi. Võrdsuspõhiõigust tuleb samuti tõlgendada õigusloome võrdsuse tähenduses.<sup>121</sup> Kui PS § 12 lg-st 1 ei tuleneks õigusloome võrdsuse nõuet, oleks tegemist üleliigse sättega, kuivõrd tegelikkuses tuleneb võrdsus seaduse kohaldamise ees PS § 3 lg 1 lausest 1 - riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kõige ilmekamalt toetab töö autori arvates PS § 12 lg-s 1 õigusloome võrdsuse sisaldumist PS § 14<sup>122</sup> - õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega on seadusandja kohustatud seaduste loomisel tagama võrdsuspõhiõiguse järgimise. Lisaks oleks täiesti mõeldamatu, et

<sup>117</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, 06.03.2002, p 13.

<sup>118</sup> RKÜKo 3-4-1-12-10, 07.06.2011, p 31.

<sup>119</sup> *Ibid*, p 32.

<sup>120</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 166 (§ 12 p 1.2.2.).

<sup>121</sup> RKPJKo 3-4-1-2-02, 03.04.2002, p 17; RKPJKo 3-4-1-14-07, 01.10.2007, p 13; RKPJKo 3-4-1-8-08, 30.09.2008, p 20.

<sup>122</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 172 (§ 12 p 1.2.2.).

seadusandja saaks omal äranägemisel põhjendamata ebavõrdset õigust luua ja võrdsuspõhiõigus oleks täidetud, kui kõigi suhtes seda loodud põhjendamata ebavõrdset õigust erapooletult ja ühtemoodi rakendatakse.

Õigusloome võrdsus nõuab, et seadused kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid sisuliselt ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.<sup>123</sup> Eristada tuleb õiguslikku ja faktilist võrdsust. Õiguslik võrdsus tähendab, et õiguskord võtab kõikide kohtlemise aluseks samad tingimused. Faktiline võrdsus tähendab reaalselt võrdsust.<sup>124</sup> Sisulise võrdsuse idee seostub faktilise võrdsusega, mis tähendab isikutele toimetulekuks võrdsete võimaluste loomist lähtudes nende vajadustest.

Näitena võib tuua PS § 37 lg 1 lause 1, mille kohaselt on igal inimesel õigus haridusele. Eesti Vabariigi haridusseaduse<sup>125</sup> § 2 lg 5 p 4 kohaselt on hariduse kolmandaks tasemeks kõrgharidus. Õiguslikel alustel on tõesti igal inimesel võimalik astuda sisse näiteks Tartu Ülikooli. Reaalselt sõltub see siiski mitmetest muudest (ennekõike materiaalsest) asjaoludest.

Teine võimalus on asuda seisukohale, et võrdsuspõhiõiguses väljendub üksnes õigusliku võrdsuse idee. Riigikohus on leidnud, et Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause tagab õigusliku võrdsuse<sup>126</sup>. Sellise käsitluse puhul jääb faktilise võrdsuse taotlemine sotsiaalsete põhiõiguste (ennekõike § 28 lg 2 lause 1) rakendusalaselle.<sup>127</sup> Töö autor nimetatud tõlgendusega täielikult nõustuda ei saa, kuna § 28 lg 2 lause 2 lisab olulise nüansi: § 28 lg 2 lauses 1 sätestatud abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Tõsi, Eesti kodanikul on õigus riigi abile näiteks puuduse korral ja selle puuduse sisustamiseks tuleb lähtuda isiku faktilistest vajadustest. Nimetatud faktilise puuduse leevendamine või kõrvaldamine ei pruugi olla võimalik sellise õigusloomega, mille puhul peab arvestama üksnes õigusliku võrdsusega.

Kui PS § 12 lg 1 esimese lause alla paigutada nii õiguslik kui ka faktiline võrdsus, tekib võrdsuse paradoks – see, mis on vastavalt ühele põhimõttele võrdne, on teise kohaselt ebavõrdne. R. Alexy järgi seisneb võrdude paradoksi lahendus selles, et faktilise võrdsuse

<sup>123</sup> RKPJKo 3-4-1-8-08, 30.09.2008, p 20.

<sup>124</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 169 (§ 12 p 1.2.2.).

<sup>125</sup> Eesti Vabariigi haridusseadus. - RT 1992, 12, 192... RT I, 20.06.2014, 5.

<sup>126</sup> RKKHo 3-3-1-42-08, 20.10.2008, p 25.

<sup>127</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 170 (§ 12 p 1.2.2.).

poolt peavad kõnelema eriti kaalukad põhjendused, mis jäävad kahtlusteta õigusliku võrdsuse põhjenduste suhtes peale. Selliseks eriti kaalukaks põhjuseks on näiteks vähekindlustatud isikute vabastamine kohtukuludest, et nad saaksid kasutada oma õigust pöörduda kohtusse.<sup>128</sup>

Kui lähtuda põhimõttest, et võrdsuspõhiõiguses sisaldub lisaks õigusliku võrdsuse idee ka faktilise võrdsuse idee ehk sisulise võrdsuse idee, tuleneb võrdsuspõhiõigusest ebavõrdsete ebavõrdse kohtlemise õiguslik käsk. Sellisel juhul peab võrdsuspõhiõiguse kohaldamisel arvestama raskustega ebavõrdse kohtlemise käsu riive tuvasastamisel ning asjaoluga, et ebavõrdse kohtlemise käsu täitmisel on seadusandjal märksa suurem mänguruum õiguse loomisel.<sup>129</sup>

Kui kohaldada võrdsuspõhiõigust õiguslikult võrdset kohtlemist nõudva õigusena, siis tuleb käsitleda ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel.<sup>130</sup> Kui asuda seisukohale, et õiguskord võtab kõikide kohtlemise aluseks samad tingimused, võib laias plaanis tõesti tõusetuda küsimus võrdsuspõhiõiguse rikkumisest vanadushüvitise määramisel üldalustel ja eritingimustel.

PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. Tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.<sup>131</sup> Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldsus tuleb kõne alla siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ka ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.<sup>132</sup> Ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu.<sup>133</sup>

Selleks, et leida, kas eriliiki pensionite määramise regulatsioonid on vastuolus põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega, tuleb eelkõige hinnata regulatsioonide asjakohasust.

---

<sup>128</sup> R. Alexy, *op. cit* 76, lk 61-62.

<sup>129</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 172 (§ 12 p 1.2.2.).

<sup>130</sup> RKHKo 3-3-1-61-01, 20.12.2001, p 5.

<sup>131</sup> RKÜKo 3-4-1-12-10, 07.06.2011, p 31.

<sup>132</sup> RKPJKo 3-4-1-33-05, 20.03.2006, p 26.

<sup>133</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 40.



Kuna erisused eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel on käsitletavad riigi poolt antavate soodustuse ja hüvedena, mitte kui PS § 28 lg-s 2 sätestatud põhiõigusena riigi abile vabaduse korral, tuleb regulatsioonide asjakohasuse selgeks tegemisel võtta ennekõike arvesse seadusandja poolt seatud poliitilisi eesmärke<sup>134</sup>. See tähendab, et hindamisel tuleb olla veelgi tagasihoidlikum ja arvestada seadusandja otsustamisvabadusega, sest peale seadusandja enda ei saa keegi langetada sotsiaalpoliitilisi otsuseid.

---

<sup>134</sup> RKPJKo 3-4-1-7-13, 14.05.2013, p 47.

### **3. ERILIIKI PENSIONITE VAJALIKKUS**

#### **3.1. Eriliiki pensionite kehtestamise asjakohasus**

##### **3.1.1. Tervise halvenemise kompenseerimine**

Käesoleva töö punktis 1.3. esitatu kohaselt on soodustingimustel vanaduspensionari kehtestamise eesmärkideks olnud tervise halvenemise, töövõimetuse ja lühema eluea kompenseerimine. Väljateenitud pensionite kehtestamist põhjendatakse tavapärasest lühema tööalase karjääri kompenseerimisega, mis põhineb teatavate erivõimete olulisel vähenemisel või kadumisel. Kõik eelnevalt nimetatu seondub kokkuvõtvalt isiku tervisiku seisundi halvenemisega.

Riigikontroll analüüsis soodustingimustel vanaduspensionäride ja väljateenitud aastate vanaduspensionäride tervisenäitajaid, et saada teada, kas nimetatud pensioniliikide kehtestamisel seatud eesmärgid ja põhjendused peavad paika ning kas soodustingimustel vanaduspensionärid ja väljateenitud aastate vanaduspensionärid on seoses tööturul ebavõrdsetel alustel konkureerimisega õigustatud eelistustel pensionile jääma. Analüüsitulemused osundasid, et aastatel 2010-2012 ei olnud soodustingimustel ja väljateenitud aastate eest pensionile jäänud isikute tervislik seisund halvem kui nende ametialade esindajatel, kes eelistustel alla ei kvalifitseeru. Näiteks 2012. aastal oli vanuserühmast olenevalt soodustingimustel vanaduspensionari saajate hulgas töövõimetuid 14-25% ja väljateenitud aastate pensioni saajate hulgas 10-24%. Ülejäänud rahvastiku hulgas oli nimetatud näitaja suurem, koguni 17-31%.<sup>135</sup>

Aastal 2012 kujunes soodustingimustel vanaduspensionäride ja väljateenitud aastate vanaduspensionäride hulgas töövõime kaotuse määraks 40-60%. Kogu rahvastiku keskmine töövõimekadu oli samal ajal 67%. Soodustingimustel pensioni ja väljateenitud aastate vanaduspensionari saavate inimeste seas oli puuetega inimeste määr 0-8%. Kogu rahvastiku hulgas oli puuetega inimeste osakaal 8-17%.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, *op. cit* 10, lk 42.

<sup>136</sup> *Ibid*, lk 43.

Kui võrrelda eriliiki pensionäride töövõime kaotust või vähenemist ametialade kaupa, siis ilmnevad seal arvestatavad erinevused. Näiteks on aastatel 2010-2012 läbi viidud uuringu kohaselt igal neljandal tekstiilitööstuses töötanud isikul püsiv töövõimetus, mis on eripensionile õigust andvatest töökohtadest kõige rohkem tervist kahjustavam ametiala. Samas ei leidunud osade väljateenitud aastate pensioni õiguse omandanud ametialade (näiteks arstid, ühistranspordi juhid, laevastikutöötajad) hulgas ühtegi püsivalt töövõimetut isikut.<sup>137</sup>

Eeldustele vastupidiselt esines aastatel 2010-2012 püsivat töövõimetust vähem nendel isikutel, kes on töötanud tervist eriti kahjustavatel ja eriti raskete töötingimustega töödel, millised on välja toodud loetelus nr 1, kui nendel isikutel, kes on töötanud muudel tervist kahjustavatel ja raskete töötingimustega töödel, millised on välja toodud loetelus nr 2 (määr loetelu nr 1 järgi 20% ja loetelu nr 2 järgi 17%).<sup>138</sup>

Ajutise töövõimetuse vaatenurgast lähtudes ei saa samuti öelda, et soodustingimustel vanaduspensionäride ja väljateenitud aastate pensionäride tervisenäitajad oleksid olnud halvemad, sest haiguspäevade kasutamises ei ole esinenud erinevusi samas vanuses olevate eritingimustel pensionäride ja muu rahvastiku vahel.<sup>139</sup>

Kuigi võiks öelda, et tekstiilitööstuse töötajad vastavad kõige enam VAPS väljateenitud aastate pensioni saamise eeldusele, milleks on töötaja töövõime kaotus või vähenemine, ei ole see vastavus enam praegusel ajal aktuaalne. Nimelt on probleemsed tekstiilitööstusettevõtted nagu Baltex 2000 AS ja Kreenholmi Valduse AS oma tegevuse tänaseks lõpetanud.

Kõige olulisem kriitika tervisiku seisundi halvenemise kompenseerimise eesmärgile tuleneb asjaolust, et enne väljateenitud aastate pensioni ja soodustingimustel vanaduspensionari määramist ei tuvastata isiku tervisliku seisundi halvenemise fakti. Nimetatud pensionite saamise eelduseks on hoopis konkreetse ametikohal kindlaksmääratud ajaga töötamine. Lisaks ei kontrollita soodustingimustel vanaduspensionari määramisel töötingimuste raskusastet. Omaette küsimus on, kas 1990. aastate alguses Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirjades sisalduvaid tootmisalasid, töid, kutsealasid ja ametikohti saab tänapäeval pidada

---

<sup>137</sup> Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, *op. cit* 10, lk 43-44.

<sup>138</sup> *Ibid.*, lk 44.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

tervist kahjustavateks või raskete töötingimustega töödeks. Töö autori arvates tuleks selles kahelda, kuivõrd tehnoloogia on vahepealsete aastate jooksul märkimisväärselt arenenud.

Arvestades kõike eeltoodut, võib väita, et väljateenitud aastate pensioni ja soodustingimustel vanaduspensionile kehtestamisel seatud eesmärk kompenseerida isiku tervisliku seisundi halvenemist, ei ole asjakohane. Seega ei ole töö autori arvates väljateenitud aastate pensioni ja soodustingimustel vanaduspensionile kehtestamine tervislikel alustel õigustatud.

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi nimetatud TTOS)<sup>140</sup> § 12 lg 1 sätestab tööandja põhikohustuse, milleks on töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise tagamine igas tööga seotud olukorras. Kui tööandja järgib töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid ning ergonoomilise töökoha ja töökorralduse printsiipe, siis on töötajale tagatud ohutu ja tervisthoiudev töökeskkond olenemata ametist. Samal põhimõttel on 2009. a tunnistatud kehtetuks järgmised määrused: „Allmaatööde, tervistkahjustavate tööde ja eriseloomuga tööde loetelu, kus töötamisel antakse lisapuhkust, ja lisapuhkuse kestus“, „Allmaatööde, tervistkahjustavate tööde ja eriseloomuga tööde loetelu, kus töötamisel rakendatakse lühendatud tööaega, ja lühendatud tööaja kestus“.<sup>141</sup>

Töötajal on jällegi õigus nõuda tööandjalt muuhulgas töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele vastavaid töötingimusi ja saada tööst põhjustatud tervisekahjustuse eest hüvitist võlaõigusseaduses sätestatud ulatuses (TTOS § 14 lg 5 p 1 ja p 6).

### **3.1.2. Ebavõrdse olukorra kompenseerimine tööturul**

Soodustingimustel vanaduspensionile ja väljateenitud aastate pensionile kehtestamise põhjuseks on olnud ebavõrdse olukorra kompenseerimine/ärahooldamine tööturul, kuna nimetatud pensionile õigust omavad isikud oleksid seoses töövõime kaotuse või vähenemisega senisel töökohal tööturul edasise töö leidmisel võrreldes teistega oluliselt halvemas positsioonis.

Reeglina siirduvad soodustingimustel vanaduspensionile ja väljateenitud aastate pensionile õigust omavad isikud pensionile tööealisena. Seejuures võib nende töövõime olla vähenenud vaid senisel töökohal töötamiseks. Näiteks nähtub 2006-2012. a sotsiaalkindlustusameti poolt läbi viidud uuringust, et keskmiselt 60% väljateenitud aastate pensioni saajatest jätkab

---

<sup>141</sup> Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, *op. cit* 10, lk 49.

töötamist. Seejuures ületab politseiametnike, pedagoogide ja ühissõidukijuhtide edasi töötamise protsent 70 piiri.<sup>142</sup>

Soodustingimustel vanaduspensionile jäänutest jätkavad töötamist keskmiselt pooled (määr loetelu nr 1 järgi 60% ja loetelu nr 2 järgi 44%).<sup>143</sup> Töö autori arvates on see kummaline, et isikud, kes on töötanud tervist eriti kahjustavatel töökohtadel, töötavad edasi suurema tõenäosusega kui isikud, kes on töötanud muudel tervist kahjustavatel töökohtadel.

Kui üldreegli kohaselt määratakse ja makstakse nii soodustingimustel vanaduspensioni kui ka väljateenitud aastate pensioni pärast sellele pensionile õigust andval tootmis- või kutsealal töötamise lõpetamist, siis alates üheksakümnendate aastate algusest kehtiva ajutise korra kohaselt saavad politseiametnikud, päästeteenistujad, vanglaametnikud ja „mäetööd“ tegevad töötajad jätkata senisel ametikohal töötamist, ilma et õigus eripensionile kaoks. Vastavate ametite esindajatele on see kindlasti üheks mõjuvaks põhjuseks töötamise jätkatamiseks.

Eelnevast alapeatükist järeldus, et väljateenitud aastate pensioni ja soodustingimustel vanaduspensioni kehtestamisel seatud eesmärk kompenseerida isiku tervisiku seisundi halvenemist, ei ole enam asjakohane, kuivõrd eriliiki pensionit saama õigustatud isikute tervislikud näitajad võrreldes üldise rahvastikuga olid isegi paremad. Töö autori arvates on see peamiseks põhjuseks, miks eritingimustel pensioni saavad isikud jätkavad töötamist. Seega ei ole eesmärk kompenseerida ebavõrdset olukorda tööturul asjakohane, välja arvatud Vabariigi Presidendi eripensioni puhul, sest riigipealt oleks mõeldamatu nõuda pärast ametivolituste lõppu tööturule naasmist.

Kui isik soovib töötada edasi ja olla samal ajal õigustatud eripensionile, on ta uue töökoha leidmisel võrreldes teistega ebasoodsas olukorras, kuivõrd töökoha vahetudes vastav väljaõpe esialgu puudub ja samal ametikohal edasi töötada ei saa. Siiski tuleb töö autori arvates käsitleda eesmärgi: tervise halvenemise kompenseerimine või tavapärasest lühema tööalase karjääri kompenseerimine koos eesmärgiga: ebavõrdse olukorra kompenseerimine tööturul, kuna eraldi rakendamine läheks vastuollu pensioni saamise põhiollemusega, milleks on abi andmine vanaduse korral.

---

<sup>142</sup> M. Jõeorg, *op. cit* 35, lk 3.

<sup>143</sup> Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, *op. cit* 10, lk 47.

### 3.1.3. Oluliste ametikohtade täitmine ja töötajate premeerimine

Eripensionite kehtestamist on põhjendatud lisastiimuli loomisega oluliste ametikohtade täitmiseks ja premeerimisega riigile osutatud teenete eest. Tegemist on olnud riigi kui tööandja enda sotsiaalpoliitilise otsusega tagada osadele ametnikele teistes kõrgem sotsiaalne kaitse.

Omariikluse ülesehitamise algusaastatel olid riigi võimalused ametnikele väärilise palga maksmiseks piiratud ning seetõttu oli töökohtade täitmiseks vajalik leida lisamõjureid. Kui töötajatele palga maksmine on riigi kui tööandja jaoks igakuine väljaminek, siis eripensioni maksmine on kaugemasse tulevikku lükatud kohustus. Rahanduspoliitiliselt on ametnikele eripensione lihtsam määrata kui nende palka tõsta, sest riigieelarvet mõjutab see esialgu suhteliselt vähe. Oma olemuselt on õigus eripensionile aga riigi varjatud võlg, mis ei kajastu valitsussektori võlatasemes.<sup>144</sup> Seetõttu on küsitav, kuivõrd asjakohane on sotsiaalpoliitiline otsus kohustuste edasi lükkamiseks, sest tänapäeval ei saa enam rääkida sellisest palkade vahekorra nagu omariikluse ülesehitamise algusaastatel.

Kui aga käsitleda erisusi eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel kui premeerimist vastutasuna osutatud teenete eest kogu riigile, ning kui sellest tulenevalt saavad seadusandja poolt seatud poliitilised eesmärgid täidetud, ei näe töö autor põhjust kahelda nimetatud eesmärgi asjakohasuses. Kokkuvõttes on riik tööandja ning tegemist on tööandja ja töötaja vahelise teenistussuhtega. Siiski tekitab küsimusi sellise olukorra õigustatus pensionisüsteemi siseselt.

Kuni 2012. aastani oli riigil kui tööandjal võrreldes erasektori tööandjatega pensioni maksmisel oluline makasueelis. Kui erasektori tööandja soovis oma töötajale tagada vanduspõlveks paremat kaitset, käsitleti sellist hüvitist erisoodustusena.<sup>145</sup> Tulenevalt TuMs § 48 lg-st 1 on tööandja kohustatud maksma töötajale tehtud erisoodustuselt tulumaksu.

Isiku eest võib vabatahtliku pensionifondi osakute omandamiseks teha sissemakseid ja tasuda täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu kindlustusmakseid tema tööandja (KoPS § § 32 lg 2<sup>1</sup>). Alates 01.01.2012 on tööandjal võimalik teha töötaja eest täiendava kogumispensioni

---

<sup>144</sup> L. Leppik, *op. cit* 32, lk 87.

<sup>145</sup> L. Leppik, *op. cit* 32, lk 89.

kindlustusmaksleid ilma selle eest tulumaksu maksmata, kui sissemaksed ei ületa 15% töötajele kalendriaasta jooksul makstud ja tulumaksuga maksustatud väljamaksete summast ega 6000 eurot (TuMs § 13 lg 3 p 15). Sellest nähtub, et teatavate tingimuste piiresse mahtudes on täna eraõiguslikel tööandjatel parem olukord.

Siiski käsitletakse tööandja poolt töötaja eest vabatahtliku pensionifondi osakute omandamiseks tehtavaid sissemaksleid töötajale makstava muu tasuna, mis tähendab, et tulenevalt SMS § 3 lg 1 p-st 1 on sissemaksleid sotsiaalmaksuga maksustatavad.

Riikliku vanaduspensioni osaks oleva kindlustusosaku suurus arvutatakse valemi järgi, mis põhineb sellel, kui palju on isiku palgalt (sealhulgas muult tasult) ühe kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa võrreldes keskmiselt palgalt ühe kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osaga. Kui erasektori tööandja teeb oma töötaja eest täiendava kogumispensioni kindlustusmaksleid, suureneb vastavas määras selle töötaja kindlustusosaku suurus ning väheneb kõigi nende töötajate kindlustusosaku suurus, kelle eest tööandjad täiendava kogumispensioni kindlustusmaksleid ei tee. Kuna eripensionite suurus reeglina kindlustusosaku põhjal ei kujune, leiab töö autor, et eripensionärid seatakse tööandjapoolse premeerimise vaatenurgast taas põhjendamatult paremasse olukorda.

## **3.2. Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus**

### **3.2.1. Rahvastiku vananemine**

Statistikaameti andmetel oli 2013. a Eestis elava isiku oodatav eluiga sünnimomendil keskmiselt 77,28 aastat.<sup>146</sup> Arvestades tendentsi, et keskmine eluiga on aastate jooksul ainult tõusnud ja elanikkonna turvalisuse huvides järeleandmisi ei tehta, on töö autori arvates oodata keskmise eluea kasvu ka edaspidi.

Kõige intensiivsemaks rahvastiku vananemise perioodiks Eestis saab pidada ajavahemikku 1990–2008, mil eakate osakaal rahvastikust kerkis seniselt 11,6%-lt 17,2%-ni ehk ligi poole

---

<sup>146</sup> Statistikaameti tabel: Oodatav eluiga sünnimomendil, aasta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.stat.ee/34276>, 16.02.2015.

võrra ning elanikkonna mediaanvanus tõusis 34,3 aastast 39,1 aastani. Vananemise hüppelise kiirenemise taga olid vastupidised ja seetõttu teineteist võimendavad nihked demograafiliste põhirühmade suuruses. Kui pensionäride arv suurenes kuni 2008. aastani järjepidevalt, siis tööealise elanikkonna ja laste arv vähenes. Sündimus kahanes alates 1990. aastatest ligi kahekordselt ning 2004. aastal ületas eakate arv Eestis esimest korda juba laste arvu. Sellised järsud muutused demograafilistes alusprotsessides on omased ka teistele Euroopa riikidele.<sup>147</sup>

Statistikaameti hinnangutel vananeb rahvastik tunduvalt ka eesootavatel aastakümnetel. Pragusel ajal on pensioniealiste (65-aastased ja vanemad) osatähtsus rahvastikus 18%, mis tõuseb aastaks 2040 27,6%-ni. Alla 15-aastaste laste osakaal aga väheneb seniselt 15,5%-lt 13,6%-ni. Tulenevalt eeltoodust kasvab ülalpeetavate määra (laste ja pensionäride) osatähtsus võrreldes tööealise elanikkonnaga seni olnud 50,9%-lt 70,2%-le, mis omakorda tähendab, et kui käesoleval ajal on iga ülalpeetava kohta kaks tööelist, siis aastal 2040 on kahe ülalpeetava kohta juba kolm tööelist.<sup>148</sup> Statistikaamet ei ole oma hinnangutes arvestanud isikutega, kes on nooremad, kui 65-aastased, kuid tulenevalt pensioni eriskeemidest on samuti ülalpeetavad – eriliiki pensionile õigust omavate isikutega. See tähendab, et ülalpeetavate osatähtsus rahvastikust on veelgi kõrgem.

Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu asjaolule, et demograafilised olud viivad tulevikus järjest suurema sõltumiseni riigi rahalistest vahenditest. Eesti on üks kiiremini kahanev rahvastik kogu Euroopas. Aastaks 2060 suureneb sündimus küll seniselt 1,65-määralt 1,66-ni, kuid samaks aastaks prognoositakse Eestis keskmise eluea tõusu 80,8 aastani meestel ja 87,5 aastani naistel. Eeltoodu viib selleni, et aastal 2060 on eakatest (vanuses 65 ja rohkem) ülalpeetavate määr juba 56%.<sup>149</sup>

Tänapäeval põhineb pea kõikide riikide pensionisüsteem jooksva finantseerimise, *pay-as-you go*, põhimõttel, mis tähendab, et väljamakstavad pensionid kaetakse eelarve jooksvaist maksutuludest. Peaaegu pool sajandit on selline põlvkondadevaheline solidaarsus toiminud,

---

<sup>147</sup> Sotsiaaltrendid, *op. cit* 5, lk 12.

<sup>148</sup> Statistikaameti rahvastikuproгноos aastani 2040. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.stat.ee/76319>, 16.02.2015.

<sup>149</sup> Joint Report on Pensions, *op. cit* 6.



kuid seoses elanikkonna jätkuva vananemisega ning pensionäride arvu kasvuga tööealise elanikkonna suhtes, on järjest ebatõenäolisem, et selline süsteem toimib tulevikus.<sup>150</sup>

Peamine probleem, mis seoses rahvastiku vananemisega tõusetub, on eakatele piisava elatustaseme võimaldamine ja seda eelkõige tulevaste pensionäride suhtes. Samuti ei täida pensionisüsteemi II samm praegusel kujul loodetud eesmärki, sest fondide keskmine reaaltootlus on nullilähedane.<sup>151</sup>

Euroopta tasandil on liikmesriikidel kohustus tagada pensionite piisavus ja jätkusuutlikkus. Piisavad pensionid võimaldavad eakatele kohase elustandardi vanaduspõlve veetmiseks. Piisavate pensionite aluseks on jätkusuutlikult finantseeritav pensionisüsteem, mis võtab arvesse rahvastiku vananemist ja sellega kaasnevat mõju riigi eelarvele.<sup>152</sup>

### **3.2.2. Varajane lahkumine tööturult**

Arvestades rahvastiku vananemist ja asjaolu, et sotsiaalse riski nagu vanadus realiseerumisvõimalus on väga suur, süvendab pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse probleemi tööealiste isikute varajane lahkumine tööturult.

Kui praegused pensionärid alustasid tööeluga juba 14-15-aastaselt, siis tänapäeval algab tööalane karjäär kõige varasemalt 20. aastates. Tööelu on võrreles tänaste pensionäridega vähenenud ligikaudu kümne aasta võrra.<sup>153</sup> Sellest tulenevalt on varajane lahkumine tööturult eriti terav probleem. Lisaks enneahtaegsele vanaduspensionile süvendab seda kitsaskohta just õigus eriliiki pensionitele.

Näiteks võib õigus väljateenitud aastate pensionile lennukoosseisu töötajatel tekkida (õhusõiduki meeskonna liikmetel, lennuõpetajatel, lagevarjuritel, Lennuameti töötajatel ja lennutöö juhtivkoosseisul, kellel on kehtiv lennunudstunnistus ja kes osalevad lendudel õhusõiduki meeskonna koosseisus) väga vara. 2012. aastal on lennukoosseisu töötajatest 31% hakanud pensioni saama enne 40-aastaseks saamist ja 80% enne 50-aastaseks saamist. Praegu

---

<sup>150</sup> K. Tamla. Elanikkonna vananemine – eelarve tasakaalu järgnevat aastakümneil mõjutav tegur. Kroon ja Majandus 2003, nr 4, lk 30.

<sup>151</sup> Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, *op. cit* 10, lk 4.

<sup>152</sup> Sotsiaaltrendid, *op. cit* 5.

<sup>153</sup> G. Tavits, *op. cit* 62, p 29.

pensionil olevatest lennukoosseisu töötajatest on kõige varem jäädud pensionile 29-aastaselt.<sup>154</sup> Nimetatud varajane lahkumine tööturult on tingitud väga soodsatest pensionile jäämise tingimustest. Lennukoosseisu töötajatel on õigus saada väljateenitud aastate pensioni 25-aastase staaži korral vastaval ametikohal (VAPS § 13 p 1). Nimetatud staaž arvutatakse kindlatel alustel. Näiteks võrdub vastavalt tsiviillennundustöötajatele ja katselenduritele väljateenitud aastate staaži arvutamise korrale<sup>155</sup> 20 lennutundi 1 kuu pikkuse väljateenitud aastate staažiga ja üks tööaasta võrdub 1,5 või 2 staažiaastaga. Samuti arvatakse väljateenitud aastate staaži hulka õppimine kõrgemates ja keskastme lennukoolides tegeliku õppeaja ulatuses.

Teine kategooria noori pensionäre moodustub artistidest, kes ühtlasi alustavad tööd väga noorena. 2012. aasta andmete kohaselt on tantsijatest ligikaudu 50% hakanud pensioni saama juba enne 40-aastaseks saamist ja 85% enne 45-aastaseks saamist. Enamik puhkpillimängijad ja lauljad on jäänud pensionile 45-55-aastaselt.<sup>156</sup>

69% politseiametnikest on 2012. aastal hakanud saama pensioni enne 50-aastasesse jõudmist. Seda võimaldab asjaolu, et politseiteenistuse staaži hulka arvatakse lisaks õppimisele rakenduskõrgkoolis ka ajateenistus (PPVS § 108 lg 1 p-d 6 ja 7). Kõigist pensioni saavatest kaevanduse töötajatest 74% on hakanud seda saama enne 50-aastasesse jõudmist. Mere- ja jõelaevastiku ujuvkoosseisu kutsealadel on enamikule juhudel jäätud pensionile vanuses 45-49 aastat.<sup>157</sup>

Poliitikauuringute keskus Praxis on leidnud, et enne ametikku pensioniiga jääb pensionile kokku ligikaudu 40% meestest ja 30% naistest.<sup>158</sup> Seda näitajat saab Eesti tingimustes pidada kõrgeks. Nimetatud määrade hulka on arvestatud ka ennetähtaegset riiklikku pensioni saavad isikud, kelle õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile tekib kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist ja see määratakse vähendatud kujul eluajaks (RPKS § 9 lg 1, 3 ja 5). Kuigi ka ennetähtaegse vanaduspensionii määramine riikliku pensionikindlustussüsteemi

---

<sup>154</sup> M. Jõeorg, *op. cit* 35, lk 5.

<sup>155</sup> Tsiviillennundustöötajatele ja katselenduritele väljateenitud aastate staaži arvutamise kord. - RT 1992, 30, 402... RT I 2008, 24, 159.

<sup>156</sup> M. Jõeorg, *op. cit* 35, lk 5.

<sup>157</sup> M. Jõeorg, *op. cit* 35, lk 6.

<sup>158</sup> Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute keskus Praxis 2011, lk 60. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/SocSec\\_10-11-11\\_uuring.pdf](https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/SocSec_10-11-11_uuring.pdf), 14.03.2015.

Edaspidi allmärkustes nimetatud: **Praxis**.

raames on küsitav, ei ole töö autori arvates selle mõju pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele nii ebasoodne kui eriliiki pensionite puhul.

### 3.2.3. Pensionikindlustuse kulud

Pensione rahastatakse sotsiaalmaksu tuludest või riigieelarve vahenditest. Sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa vahendite arvelt kaetakse riiklik vanaduspension, väljateenitud aastate pension, soodustingimustel vanaduspension ja osaliselt prokuröri vanaduspension. Riigieelarvest rahastatakse rahvapensioni ning mitmeid eripensione nagu kohtuniku, prokuröri, riigikontrolliametniku, õiguskantsleri, kaitseväelase, politseiametniku, Riigikogu liikme, presidendi pensione ja pensionilisasid. Aastal 2010 moodustasid pensionikulutused kokku 20195,5 miljonit krooni (1290,7 miljonit eurot), millest sotsiaalmaksu tuludest rahastatavad pensionid olid 19499,7 miljonit krooni (1246,3 miljonit eurot) ja riigieelarvest rahastavad pensionid ja pensionilisasid olid 695,8 miljonit krooni (44,5 miljonit eurot). Väljateenitud aastate pensioni maksmisega kaasnevad kulutused ulatusid 2010 aastal 138,5 miljoni kroonini (8,9 miljoni euron).<sup>159</sup> Aastane kulu soodustingimustega vanaduspensionitele oli samal ajal ligikaudu 132 miljonit krooni (8,4 miljonit eurot).<sup>160</sup>

Kõige värskemate andmete kohaselt kulutati 2014. aastal riiklikule pensionikindlustusele kokku 1512,7 miljonit eurot (sealhulgas olid kulutused väljateenitud aastate pensionite maksiseks 11,2 miljonit eurot). Pensionikindlustuse koguvahenditest 50,7 miljonit eurot finantseeriti riigieelarvest. Kõige suuremad riigieelarvest rahastatavad kuluartiklid on pensionilisasid ja politseiametniku pension.<sup>161</sup> Praeguse tendentsi kohaselt suurenevad kulutused pensionikindlustusele iga aastaga.

Riigikontroll on toonud välja, et kulu politsei- ja piirivalveametniku, prokuröri, kaitseväelase, kohtuniku<sup>162</sup> ja päästeteenistuja vanaduspensionile on olnud ebaproportsionaalselt suur. Tegu on Eestis määratava ja makstava kõrgeima keskmise vanaduspensioniga, mis on rahalises vääringus poole rohkem kui keskmine vanaduspension. Kõrgemad eripensionid (näiteks

<sup>159</sup> Tervis, töö- ja sotsiaalelu 2000-2010. Sotsiaalministeerium 2010, lk 117.

<sup>160</sup> Praxis, *op. cit* 158, lk 266.

<sup>161</sup> Riiklik sotsiaalkindlustus 2014. aastal. Sotsiaalkindlustusameti statistika ja aruanded. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/2014a-sots/>, 24.02.2015.

<sup>162</sup> Alates 2013. aasta 2. juulil ametisse nimetatud kohtunikel enam õigus kohtuniku vanaduspensionile ei teki (kohtute seaduse § 132<sup>2</sup>).

keskmise prokuröri või kohtuniku vanaduspension) ületavad keskmise vanaduspensioni suurust üle nelja korra.<sup>163</sup> Kui siia hulka arvestada asjaolu, et õigus eripensionile tekib üldjuhul varem, kui õigus riiklikule vanaduspensionile, suurenevad riigi kuluartiklid võrreldes tavapensionitega veelgi.

Keskmiselt saadakse riiklikku vanaduspensioni kaheksateist aastat. Samal ajal saavad näiteks politsei- ja piirivalveametnikud, prokurörid, kaitseväelased, kohtunikud ja päästeteenistujad veeta pensionipõlve keskmiselt kakskümmend üheksa aastat.<sup>164</sup> Ülejäänud eriliiki pensione saavad isikud on pensionil kauem kui riiklikku vanaduspensioni saavad pensionärid. Kuigi näiteks VAPS-i alusel makstav pension võib teatud juhtudel osutuda isegi väiksemaks kui RPKS-i alusel makstav pension, on kulutused eriliiki pensionile õigust omavate isikute suhtes seoses pikema aja jooksul vanadushüvitise maksmisega ikkagi suuremad.

Kuigi mitmed eripensionid on juba kaotatud, siis kõige suurema kulu riigieelarvest moodustavad endiselt jõustruktuuride eripensionid, mis on siiani reformimata ja mis arvestades kõike eeltoodut koormavad tuleviku perspektiivist riigi eelarvet üha rohkem.

Alates aastast 2009 on pensionikindlustussüsteem olnud olulises puudujäägis, sest pensionikulutused ületavad selleks kogutud maksutulused. Aastal 2013 on riikliku pensionikindlustuse puudujääk 370 miljonit eurot, moodustades 4,8% riigieelarvest.<sup>165166</sup> 2014. aastal on pensionikindlustuse puudujääk 380 miljonit eurot ning 2015-2018. aastate riigi eelarvestrateegia kohaselt kasvab see järgnevatel aastatel veelgi.<sup>167</sup>

2015-2018. aastatel lisanduvad pensionikuludena 408,8 miljonit eurot, mis moodustab 21,5%-se tõusumäära. Riikliku pensionikindlustuse kulud suurenevad 336 miljoni euro võtta (tõusumäär 23%), rahvapensionite ja pensionilisade kulud suurenevad 4,4 miljoni euro võrra (tõusumäär 20%), eripensionitega kaasnevad kulud suurenevad 13,2 miljoni euro võrra (tõusumäär 39,4%) ja riigipoolsed kanded kohustuslikku kogumispensionifondi täienevad 55,2 miljoni euroga (tõusumäär 14%). Pensionitega kaasnevad kulutused kasvavad peamiselt

---

<sup>163</sup> Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, *op. cit* 10.

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal, *op. cit* 7.

<sup>166</sup> 2013. aasta riigieelarve seadus. - RT I, 28.12.2012, 9.

<sup>167</sup> Riigi eelarvestrateegia 2015-2018, *op. cit* 8.

pensionindeksi tõusu ja saajate arvu suurenemise tõttu. Riigipoolseid kandeid kohustuslikku pensionifondi mõjutab ka palga alammäära ja keskmise palga tõus ning tööhõive kasv.<sup>168</sup>

Puudujääki põhjustab lisaks demograafilise olukorra muutustele ka pensionisüsteemi praegune korraldus, kus pensioni eriskeemide tõttu on võimalus minna varakult pensionile ning saada pensioni pika perioodi jooksul. Selliseid riiklikke eriskeeme ei saa pidada enam põhjendatuks olukorras, kus vanaduspensioniga pidevalt kasvab ning kogumispensionisüsteemis koguvad inimesed osaliselt pensioni endale ise.<sup>169</sup>

Puudujäägi katmiseks tuleb lisaks sotsiaalmaksu laekumisele leida riigieelarvest lisaraha teiste tegevusvaldkondade arvelt.<sup>170</sup> Seega küsimus ei ole mitte ainult eriliiki pensioniskeemide rahastamise põhjendamatuses või ebaproportsionaalselt suures kulus eripensionäri kohta. Pensionikindlustuse kulutuste kärpimist saab ja tulebki põhjendada riigi üldlase jätkusuutlikkuse perspektiivist, et ülejäänud tegevusvaldkonnad ei saaks liialt kahjustada seoses pensionikindlustussüsteemi puudujäägi järjest suureneva katmisega.

### **3.2.4. Põhjendamatute ümberjaotus**

Pensionisüsteemi peamiseks sotsiaalpoliitiliseks eesmärgiks on pakkuda vanaduspõlves kaitset vaesuse eest. Nimetatud eesmärgi saavutamiseks on vajalik vahendite ümberjaotamine ja see ei saa toimuda ilma riigi osaluseta. Praegune pensionisüsteem võimaldab mitmeid soovimatuid ümberjaotusi. Süsteemi reeglid (sealhulgas seos sissemaksete ning väljamaksete tegemise vahel) peavad olema võimalikult selged ja ühesugused kõigile sotsiaalkindlustatutele. Erandite tegemine või pensionilisade kehtestamine peaks olema finantseeritav väljaspool põhisüsteemi.<sup>171</sup>

Võib öelda, et soodustingimustel vanaduspensionid, väljateenitud aastate pensionid ja mõned eripensionid hõlmavad enda alla märkimisväärse osa tööõnnetuste ja kutsehaiguste kuludest, kuivõrd osadele töökeskkonna riskidega kokkupuutunud isikutele määratakse eriliiki pension enne, kui töökeskkonna mõjud neil kutsehaigusena ilmnevad.<sup>172</sup>

<sup>168</sup> Riigi eelarvestrateegia 2015-2018, *op. cit* 8.

<sup>169</sup> Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal, *op. cit* 9.

<sup>170</sup> *Ibid*, lk 31.

<sup>171</sup> M. Salu. Sotsiaalkaitse Eestis. Doktoritöö. Tallinn 2001, lk 173.

<sup>172</sup> Praxis, *op. cit* 158.

Praeguse tööõnnetuste ja kutsehaiguste hüvitamise korra puhul ei ole töökeskkonna seisund ja selle eest vastutava tööandja panus kahjude hüvitamisse seotud. Samamoodi ei ole tööandja vastutus ja tema kohustused väga täpselt kindlaks määratud.<sup>173</sup> Kuivõrd siiani ei ole Eestis seadust, mis reguleeriks tööõnnetuste ja kutsehaiguste kindlustamist, millega kaasneks tööandja otsene vastutus töötaja tervise eest, saab öelda, et riskitegurid nagu tööõnnetus ja kutsehaigus on tagatud üldise tervisekindlustuse ja pensionikindlustuse kaudu riigi poolt.

Eriliiki pensionid on samuti seotud töövõimetuspensionite süsteemiga. Kuivõrd eriliiki pensionite (ennekõike soodustingimustel vanaduspensionite ja väljateenitud aastate pensionite) määramise aluseks on võimalik töövõimetuse kaotus, siis töövõimetuspensionirakendatakse püsivalt (täielikult või osaliselt) töövõimekaotuse tunnustamisega. Püsiva töövõimekaotuse, selle tekkimise aja, põhjuse ja kestuse tuvastab Sotsiaalkindlustusamet püsiva töövõimekaotuse ekspertiisiga (RPKS § 16 lg 9). Seega haaravad eriliiki pensionid enda alla osa töövõimekaotuse abistamise süsteemist.

Soodustingimustel vanaduspensionide ja väljateenitud aastate pensionide kehtestamise üheks põhjuseks on olnud ebavõrdse olukorra kompenseerimine/ärahooldamine tööturul, kuna nimetatud pensionile õigust omavad isikud oleksid seoses töövõimekaotuse või vähenemisega senisel töökohal tööturul edasise töö leidmisel võrreldes teistega oluliselt halvemas positsioonis. Seega tegeletakse printsiibis pensionikindluse raames osaliselt töötute abistamisega, mis peaks aga toimuma töötute abistamise süsteemi siseselt. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse<sup>174</sup> eesmärk on tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. Töötuskindlustuse seadus<sup>175</sup> reguleerib hüvitiste määramise ja maksmise tingimusi ning korda töötuks jäämise, koondamise ja tööandja maksejõuetuse korral, töötuskindlustuse korraldust ning tööturuteenuste ja -toetuste, välja arvatud tööturutoetuse finantseerimises osalemist.

Soodustingimustel vanaduspensionid on ebaefektiivne kulu, sest kompenseeritakse võimalikku, mitte reaalselt tervisekahjustust ning see pensioniliik toob tegelikku

---

<sup>173</sup> T. Mattson. Tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem jätkuvalt loomata. 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/589/language/et-EE/Default.aspx>, 19.02.2015.

<sup>174</sup> Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. - RT I 2005, 54, 430... RT I, 04.06.2014, 8.

<sup>175</sup> Töötuskindlustuse seadus. - RT I 2001, 59, 359... RT I, 16.04.2014, 29.

pensionileiirdumise vanust märgatavalt allapoole.<sup>176</sup> Samale seisukohale võib asuda väljateenitud aastate pensionite puhul, sest nimetatud pensioni maksmine seatakse sõltuvusse kutsealase töövõime potentsiaalse kaotuse või vähenemisega.

Kokkuvõtvalt kompenseerib pensionikindlustussüsteem teiste tegelikkuses vastutama pidavate süsteemide arvelt võimalikke ning enamjaolt mitteavalduvaid kitsaskohti ja kahjusid.

Mitmetes riikides on asutud seisukohale, et kuna töötaja kaitsmine tervist kahjustavate tingimuste eest on ennekõike tööandja ülesanne ning lisagarantiide kohaldamine võiks pigem olla tööandja ja töötaja vaheline kokkulepe, peaksid ka eriliiki pensionid olema hoopis teise pensionisamba osa. Sellest tulenevalt on eriliiki pensionid seotud ameti- või teenistuspensioniga, mille olemus seisneb sissemaksete tegemises spetsiaalsetesse kogumisfondidesse nii tööandja kui ka töötaja poolt. Paljud riigid on eriliiki pensionid sidunud kolmanda sambaga. Kuivõrd töötaja on enamasti vastavale töökohale asudes teadlik tööga kaasnevatest riskidest, peaks tal olema vastutus ja kohustus ennast ise nende riskide eest kaitsta.<sup>177</sup>

Kui teatavate ametikohtade esindajatele oleks endiselt põhjendatud eritingimustel vanaduspensionile jäämine, tuleks töö autori arvates kaaluda tööandjapoolsete sissemaksete tegemist töötaja teise või kolmandasse pensionisambasse. Sellisel juhul haakuks kogu olukord 2002. aastal Eesti pensionikindlustussüsteemi sambalisele ülesehitusele viimise eesmärgiga, mille kohaselt kujuneb vanadushüvitis mitme erineva allika pinnalt, et vähendada riigivahenditest liigset sõltumist ja suurendada üksikisiku enda vastutust.

### **3.3. Õiguse eriliiki pensionile riive**

#### **3.3.1. Õigus eriliiki pensionile kui omandipõhiõigus**

Kuigi erisused eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel on käsitletavad riigi poolt antavate soodustuste ja hüvedena, mitte PS § 28 lg-st 2 tuleneva abi andmisega vanaduse korral, võib

---

<sup>176</sup> Praxis, *op. cit* 158.

<sup>177</sup> Uuring, *op. cit* 45, lk 11.

siiski nimetatud soodustuste ja hüvede piiramisel või kaotamisel tekkida omandipõhiõiguse riive küsimus.

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi nimetatud EIK) on mitmetes lahendites kinnitanud, et õigust sotsiaalhüvitisele saab käsitleda omandiõigusena EIÕK 1.protokolli artiklis 1<sup>178</sup> sätestatud vara kaitse tähenduses.<sup>179</sup> Nimetatud artikkel sätestab, et igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada ning kelleltki ei või võtta tema omandit muidu kui avalikes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides.

EIÕK 1. protokolli artikli 1 alusel ei ole liikmesriik kohustatud looma sotsiaaltoetuse- või pensioniskeeme. Kui liikmesriigis kehtivad õigusaktid, mille alusel makstakse isikutele sotsiaalhüvitisi või pensione, olenemata sellest, kas need sõltuvad isiku endapoolsest panustamisest, tuleb nimetatud õigusakte käsitleda varalist huvi loovatena, mis kuuluvad 1. protokolli artikli 1 reguleerimisalasse nende isikute suhtes, kes on õigustatud sotsiaalhüvitist või pensioni saama.<sup>180</sup>

Eestis tuleneb omandipõhiõigus PS §-st 32, mille esimene lause sätestab, et igauhe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Teine lause lisab, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Võrreldes EIÕK 1. protokolli artikliga 1 sätestab põhiseadus omandipõhiõiguse kaitse isegi tugevamalt.

Kuigi PS § 32 seisab ennekõike olemasoleva vara, mitte vara saamise võimaluse puutumatuse eest<sup>181</sup>, mahutuvad siiski kaitsealasse ka tagatud nõuded. Seega võib asuda seisukohale, et sotsiaalhüvitiste näol saab olla tegemist PS § 32 alusel tekkinud rahaliselt hinnatava nõudeõigusega. Riigikohus on samuti leidnud, et oma olemuselt kuulub õigus pensionile omandipõhiõiguse kaitsealasse<sup>182</sup>. Omandipõhiõiguse puhul on tegemist üldise varalisi õigusi

---

<sup>178</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. - RT II 2010, 14, 55.

<sup>179</sup> Autori toodud näitlik loetelu: EIKo 12.04.2006, 65731/01 and 65900/01, *case of Stec and others v. The United Kingdom*, p 53; EIKo 04.11.2010, 14480/08 and 47916/08, *case of Tarkoev and others v. Estonia*, p 39; EIKo 08.10.2013, 34799/07, *case of Pejčić v. Serbia*, p 54; EIKo 08.01.2013, 1700/08, *Aleksi Bakradze against Georgia and 2 other applications*, p 18.

<sup>180</sup> EIKo 04.11.2010, 14480/08 and 47916/08, *case of Tarkoev and others v. Estonia*, p 39.

<sup>181</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 395 (§ 32 p 4.8.).

<sup>182</sup> RKÜKo 3-4-1-1-14, 26.06.2014, p 88.



kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.<sup>183</sup>

Omandipõhiõiguse kaitseala sisustamisel on ennekõike vajalik arvestada õiguspärase ootuse põhimõttega. Kui isiku õigust sotsiaalhüvitisele piiratakse või vähendatakse, peab omandipõhiõiguse riive tekkimiseks olema isikul hüvitise saamiseks õiguspärane ootus.<sup>184</sup>

### 3.3.2. Õiguspärase ootuse põhimõte

Igasuguse olemasoleva sotsiaalse õiguse kaotamisel või ümberkujundamisel tuleb arvestada PS § 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Kuna sotsiaalhüvitis on PS § 32 alusel kaitstav rahaliselt hinnatav nõudeõigus, tuleb selle õiguse piiramisel või vähendamisel võtta arvesse õiguspärase ootuse põhimõtet.

Riigikohus on öelnud, et õiguskindluse printsiip peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes, tähendades seega nii selguse loomist kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindluse loomist kord juba loodud normide kehtima jäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).<sup>185</sup>

Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isiku õiguste piiramine või teatavate soodustuste andmise katkestamine ei ole lubatud. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni muutumatuna püsimist ning seadusandjal on võimalik õigussuhteid vastavalt oludele asjakohastada, isegi kui sellega kaasneb mõnede isikute olukorra halvenamine.<sup>186</sup> Õiguspärane ootus tähendab ennekõike seda, et kord juba rakendatud seadust ei tunnistataks sõnamurdlikult kehtetuks.<sup>187</sup> Riigi sõnamurdmisega on tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik rakendab isikule ettenägematu ebasoodsa tagajärje. Iga pettumus, mis on tingitud isikule soodsa regulatsiooni muutmisest, ei sisalda endas siiski õiguspärase ootuse riivet.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> RKÜKo 3-2-1-143-03, 17.06.2004, p 18.

<sup>184</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, *op. cit* 72, lk 395 (§ 32 p 4.8.).

<sup>185</sup> RKPJKo 3-4-1-20-04, 02.12.2004, p 12.

<sup>186</sup> *Ibid*, p 14.

<sup>187</sup> RKPJKo 3-4-1-20-04, 02.12.2004, p 14.

<sup>188</sup> RKPJKo 3-4-1-27-13, 16.12.2013, p 50.

SVPS ja VAPS on pikalt kehtinud, mille põhjal võib nimetatud pensioniteks õigustatud isikutel kujuneda välja tugevam ootus regulatsioonide kehtima jäämiseks, kuid Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse VAPS-i rakendamise kohta lg 8 p 3 ja Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse SVPS-i rakendamise kohta § 6 lg 3 kätkevad endas regulatsioonide ajutist iseloomu seades Vabariigi Valitsusele kohustuse uute aluste väljatöötamiseks. Seega ei ole töö autori arvates õigustatud ootus SVPS- i ja VAPS-i kehtima jäämiseks üleüldiselt. Siiski tõusetub siit küsimus SVPS- i ja VAPS-i alusel hüvitise saamise kohta nendel isikutel, kes on asunud oma õigust hüvitisele juba realiseerima.

Sotsiaalhüvitise vähendamine või selle maksmisest keeldumine võib EIK hinnangul olla omandiõiguse rikkumine, kuid ennekõike on seadusandja otsustada, kuidas reguleerida sotsiaalhüvitiste süsteemi, arvestades seda, et tegemist ei tohi olla meelevaldse otsustusega. Omandiõiguse piiramiseks peab alati olema legitiimne eesmärk ning saavutada tuleb tasakaal avalike huvide ja üksikisiku huvide vahel, seejuures ei tohi isikule kaasneda ebamõistlikku koormust.<sup>189</sup> Pensioni vähendamist või kaotamist tuleb põhjendada ülekaaluka avaliku huviga.<sup>190</sup>

Erisused eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel on käsitletavad kui riigi poolt antavate soodustuse ja hüvedena, mitte kui PS § 28 lg-s 2 sätestatud põhiõigusena riigi abile vabaduse korral, ning seetõttu tuleb regulatsioonide kehtestamise asjakohasuse selgeks tegemisel võtta ennekõike arvesse seadusandja poolt seatud poliitilisi eesmärke. See viib selleni, et asjakohasuse hindamisel tuleb olla väga tagasihoidlik ja arvestada seadusandja otsustamisvabadusega, sest peale seadusandja enda ei saa keegi langetada sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Eelnevalt mainitu ei tähenda aga, et eriliiki pensionite senisel kujul muutmisel või kaotamisel tuleb samamoodi arvestada peamiselt seadusandja enda otsustamisvabadusega sotsiaalpoliitilka kujundamisel. Antud juhul ei ole enam küsimus hüve loomises, vaid küsimuse all hüve äravõtmine, mis on isiku jaoks koormav otsustus.

Kui isikud on asunud oma õigust eriliiki pensionile juba realiseerima, täites sotsiaalhüvitise eritingimuste saamiseks õigust andva ametikoha, kaalub töö autori arvates nende isikute õiguspärane ootus eriliiki pensionite määramise ja maksmise aluseks olevate seaduste sellisel kujul püsima jäämisele üle avaliku huvi ümberkorralduse järel. Seda toetab asjaolu, et

---

<sup>189</sup> EIKo 24.07.2014, 50636/09, *case of Marija Božić v. Croatia*, p 46-48.

<sup>190</sup> EIKo 08.10.2013, 34799/07, *case of Pejčić v. Serbia*, p 54.

paljude töötajate jaoks on nende töökoha valik selliseks kujunenud just seoses eritingimustel vanadushüvitisele õiguse tekkimisga.

Kuigi käesolevast tööst järeldub, et eriliiki pensionitele õigust andvate regulatsioonide kehtestamise eesmärgid ei ole tänasel päeval enam asjakohased, ei oleks kuidagi põhjendatud isikute jaoks halvema tagajärje rakendamise üksnes seetõttu, et seadusandja on kord sellised reeglid ette näinud ja pikalt kehtima jätnud. Seega tuleks eriliiki pensionitele õigust andvate seaduste senisel kujul muutmiseks või kaotamiseks arvestada isikute, kes on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt on neil tulevikus õigus enda suhtes soodsama regulatsiooni kohaldamisele, õiguspärase ootuse põhimõttega.

## KOKKUVÕTE

Iga PS § 28 lg 2 loetletud sotsiaalne risk: vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja puudus on põhiseaduse tasandil eraldiseisvalt kaitstud. Kuna pensionikindlustus annab garantii sotsiaalse riski nagu vanaduse realiseerumisel tekkida võiva kahju ärahoidmises selleks isiku sissetuleku asendamisel, ning PS § 28 lg 2 on sotsiaalne põhiõigus, on põhiseaduslikul tasandil põhiõigusena hõlmatud õigus pensionikindlustusele.

PS § 28 lg-st 2 tulenev põhiõigus riigi abile vanaduse korral tähendab isiku sissetuleku asendamist olukorras, mil isik ei tööta enam vanusest tulenevatel asjaoludel. Sissetuleku asendamist saab käsitleda ainult kui ärajääva palgatulu osalist asendamist pensioni näol. Põhiseaduse tasandil on vanadushüvitise määramisel vajalik arvestada sellega, et isik saaks oma esmavajadused rahuldatud.

Eriliiki pensionite suurused ja selleks õiguse kujunemise alused erinevad oluliselt RPKS-i alusel määratavast ja makstavast pensionist. Samuti erinevad eriliiki pensionite suurused ja kujunemise alused üksteise suhtes. Kuigi nii RPKS-i, VAPS-i ja SVPS-i alusel pensioni kui ka eripensionide saavad isikud panustavad kõik kollektiivselt pensionikindlustussüsteemi, ei kujune VAPS-i alusel makstav pension ja eripensionid nagu politseiametniku, prokuröri, tegevväelase või presidendi pension kindlustusosaku põhjal. Eripensionite nagu politseiametniku, prokuröri või tegevväelase vanaduspensionide kujunemisel ei arvestata RPKS-s sätestatud aluseid mingilgi määral, samuti on eripensionite suurused väga erinevad.

Kuivõrd riikliku vanaduspensionide osaks oleva kindlustusosaku suurus arvutatakse valemi järgi, mis põhineb ka sellel, kui palju on isiku palgalt ühe kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa võrreldes keskmiselt palgalt ühe kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osaga, kohustusliku kogumispensioniga liitunud isikute sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa väheneb 4% võrra ja VAPS-i alusel määratavate pensionite ning eripensionite suurus reeglina kindlustusosaku põhjal ei kujune, seatakse nimetatud eriliiki pensionide saajad põhjendamatutel alustel paremasse olukorda. Nimetatud alustel eritingimustel pensionile õigustatud isikud kvalifitseeruvad samamoodi kohustusliku kogumispensionide kohustatud isikuteks. Seega võib nende eritingimustel pensionile lisanduda kogumispension, millele riik lisab omalt poolt 4% ja seda mitte millegi arvelt võrreldes tavapensionäridega.

RPKS-i alusel määratakse pension üksnes juhul, kui isik ei saa riiklikku pensioni Eesti teiste seaduste alusel. See tähendab, et kui isik saab eriliiki pensioni, ei ole ta õigustatud pensionile RPKS-i alusel. Kui eriliiki pensione ei käsitletaks vähimalgi määral PS § 28 lg 2 alusel abi andmisena vanaduse korral vaid üksnes erihüvena, oleks eriliiki pensioni saavate isikute põhiõigus riigi abile vanaduse korral tagamata, mis ei ole kooskõlas põhiseaduse alusprintsipidega.

SVPS-i ja PäästeTS-i alusel makstavate pensionite korral tuleneb otseselt seaduse sõnastusest, et pension makstakse vastavalt RPKS-le, lisades sellele juurde teatava osa ja arvestades kindlaid eritingimusi. Töö autori arvates võib seda juurdearvutatavat pensionilisa käsitleda kui riigi poolt antavat hüve ning muid eritingimusi kui riigi poolt määratavaid soodustusi. Kuigi ülejäänud eriliiki pensionite puhul seaduse otsesest sõnastusest taolisi paralleele tõmmata ei saa, saab nende puhul lähtuda samast loogikast.

Politsei- ja piirivalve ametnike, kaitseväelaste ja Vabariigi Presidendi eripensioni kuluartikkel riigieelarves ei kujune kollektiivselt finantseeritavate pensionikindlustuse vahendite põhjal, mille otseseks eesmärgiks on riigi abi andmine vanaduse korral. Sellest ei saa teha järeldust, et eripensionid on tööandja pensionid, mis jäävad riigi poolt tagatud kindlustussüsteemi raamidest välja ning ei ole seetõttu käsitletavad PS § 28 lg 2 tuleneva abi andmisena vanaduse korral. Nimetatud seisukohta toetab asjaolu, et ainuüksi riikliku pensionikindlustuse vahenditest pensionite maksmiseks ei piisa ja riigil tuleb riigieelarvest leida lisaraha teiste tegevusvaldkondade arvelt. Samuti ei tulene kohustust maksta pensione kollektiivselt finantseeritava pensionikindlustussüsteemi siseselt. Nimetatud süsteem on loodud selleks, et riik saaks abi anda ja kui süsteemi omavahenditest ei piisa, ei kao kohustus vanadushüvitiste maksmiseks. Seega on pensionite finantseerimine küsimus riigi eelarve- ja majanduspoliitika valdkonnas, mis kuulub täidesaatva võimu pädevusalasse.

Õigust eriliiki pensionile saab teataval määral käsitleda sotsiaalse põhiõigusena PS § 28 lg 2 alusel. Siiski tuleb arvestada, et kõik eriliiki pensionitele omased pensionite suuruse kujunemise alused, mis ületavad seda pensioni, mida need eriliiki pensionile õigust omavad isikud saaksid RPKS-i kohaselt, on käsitletavad riigi poolt antava hüvena. Eriliiki pensionitele õiguse parematel tingimustel tekkimine (õiguse seotus kindlate ametiaastatega või varasem pensioniiga) on käsitletav riigi poolt antava soodustusena.

Kuigi pensionite liikide, ulatuse ning saamise tingimuste ja korra otsustamine kuulub seadusandja pädevusse, ei saa PS § 28 lg 2 teise lause alusel käsitleda erisusi eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel põhiõigusena riigi abile vanaduse korral, sest seadusandja ei tohi põhiõiguste täpsemal määratlemisel jätta kõrvale vastavate põhiõiguste tuuma ega siduda nende õiguste rakendamise tingimused ebamõistlike alustega. Riigil pole põhiseadusest tulenevat takistust asendada kohane vanadushüvitis parematel tingimustel antava vanadushüvitisega. Seega on lubatud teha rohkem, kui on parasjagu nõutud, kuid PS § 28 lg 2 alusel rohkemat nõuda ei saa.

Selleks, et leida, kas eriliiki pensionite määramise regulatsioonid võiksid olla vastuolus põhiseaduse § 12 lg-s 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega, tuleb eelkõige hinnata regulatsioonide asjakohasust. Kuna erisused eriliiki pensionite määramisel ja maksmisel on käsitletavat riigi poolt antavate soodustuse ja hüvedena, tuleb regulatsioonide asjakohasuse selgeks tegemisel võtta ennekõike arvesse seadusandja poolt seatud poliitilisi eesmärke. See tähendab, et hindamisel tuleb olla veelgi tagasihoidlikum ja arvestada seadusandja otsustamisvabadusega, sest peale seadusandja enda ei saa keegi langetada sotsiaalpoliitilisi otsuseid.

Eriliiki pensione saab pidada nõukogude aja pärandiks ja hoolimata esialgsest hoogsusest nende sisseviimisel on täna võetud vähemalt suund eriliiki pensionite praegusel kujul kaotamise ideele.

Riikliku vanaduspensioni kehtestamine teenib sissetuleku asendamise eesmärki. Soodustingimustel vanaduspensionite ja väljateenitud aastate pensionite kehtestamise põhieesmärgiks on olnud isiku tervisliku seisundi halvenemise kompenseerimine. Nimetatud üldeesmärk hõlmab endas järgmisi üksikeesmärke: tervise halvenemise ja töövõimetuse kompenseerimine, lühema eluea kompenseerimine, lühema tööalase karjääri kompenseerimine. Lisaks on väljateenitud aastate pensionite ja soodustingimustel pensionite kehtestamise eesmärgiks ebavõrdse olukorra kompenseerimine/ärahooldamine tööturul.

Eripensionite regulatsioonide peamiseteks funktsioonideks on olnud lisastiimuli loomine oluliste töökohtade täitmiseks ning nendele püsivaks jäämiseks, premeerimine ja kohustuste edasilükkamine tulevikku.

Väljateenitud aastate pensioni ja soodustingimustel vanaduspensionide kehtestamine tervislikel alustel ei ole õigustatud. Kõige olulisem kriitika tervisliku seisundi halvenemise kompenseerimise eesmärgile tuleneb asjaolust, et enne väljateenitud aastate pensioni ja soodustingimustel vanaduspensionide määramist ei tuvastata isiku tervisliku seisundi halvenemise fakti ning ei kontrollita töötingimuste raskusastet. Samuti ei ole uuringutes tuvastatud väljateenitud aastate pensionäride ja soodustingimustel vanaduspensionäride tervisenäitajate halvenemist.

Alates üheksakümnendate aastate algusest kehtib ajutine kord, mille kohaselt saavad politseiametnikud, päästeteenistujad, vanglaametnikud ja „mäetööd“ tegevad töötajad jätkada senisel ametikohal töötamist, ilma et õigus eritingimustel pensionile kaoks. Väga suur protsent nimetatud ametialade esindajatest jätkab töötamist.

Sotsiaalpoliitiline otsus kehtestada eripensionid kohustuste edasi lükkamise eesmärgil ei ole asjakohane, sest tänapäeval ei saa enam rääkida sellisest palkade vahekorra nagu omariikluse ülesehitamise algusaastatel ning kohustuste edasi lükkamise puhul on tegemist riigi varjatud võlga. Kui riik soovib tööandjana oma töötajaid osutatud teenete eest premeerida ning sellest tulenevalt saavad seadusandja poolt seatud poliitilised eesmärgid täidetud, on premeerimiseesmärk põhjendatav. Siiski tekitab küsimusi sellise olukorra õigustatus pensionisüsteemi siseselt. Kui erasektori tööandja teeb töötaja eest täiendava kogumispensionide kindlustusmakseid, suureneb vastavas määras selle töötaja kindlustusosaku suurus ning väheneb kõigi nende töötajate kindlustusosaku suurus, kelle eest tööandjad täiendava kogumispensionide kindlustusmakseid ei tee. Kuna eripensionide suurus reeglina kindlustusosaku põhjal ei kujune, seatakse eripensionärid tööandjapoolse premeerimise vaatenurgast põhjendamatult paremasse olukorda.

Eriliiki pensionite skeemid ei ole põhjendatud olukorras, kus rahvastiku vananemise probleem jätkuvalt süveneb, eriliiki pensionärid lahkuvad tööturult varem, pensionikindlustussüsteemi puudujääk kasvab, tänases kogumispensionisüsteemis peaksid inimesed osaliselt koguma endale pensioni ise ning riiklik pensionikindlustussüsteem kompenseerib teiste tegelikkuses vastutama pidavate süsteemide arvelt võimalikke ning enamjaolt mitteavalduvaid kahjusid. Soodustingimustel vanaduspensionid, väljateenitud aastate pensionid ja mõned eripensionid hõlmavad enda alla märkimisväärse osa tööõnnetuste ja kutsehaiguste kuludest, kuivõrd osadele töökeskkonna riskidega kokkupuutunud isikutele määratakse eriliiki pension enne,

kui töökeskkonna mõjud neil kutsehaigusena ilmnevad. Samuti tegeletakse pensionikindluse raames osaliselt töötute abistamisega, mis peaks aga toimuma töötute abistamise süsteemi siseselt. Soodustingimustel vanaduspensionid ja väljateenitud aastate pensionid on ebaefektiivne kulu, sest kompenseeritakse võimalikku, mitte reaalset tervisekahjustust ning need pensioni liigid toovad tegelikku pensionilesiirdumise vanust märgatavalt allapoole.

Kui teatavate ametikohtade esindajatele oleks endiselt põhjendatud eritingimustel vanaduspensionile jäämine, tuleks töö autori arvates kaaluda tööandjapoolsete sissemaksete tegemist töötaja teise või kolmandasse pensionisambasse. Sellisel juhul haakuks kogu olukord 2002. aastal Eesti pensionikindlustussüsteemi sambalisele ülesehitusele viimise eesmärgiga, mille kohaselt kujuneb vanadushüvitis mitme erineva allika pinnalt, et vähendada riigivahenditest liigset sõltumist ja suurendada üksikisiku enda vastutust.

Kuigi eriliiki pensionitele õigust andvate regulatsioonide kehtestamise eesmärgid ei ole töö autori arvates tänasel päeval enam asjakohased, ei oleks kuidagi põhjendatud isikute jaoks halvema tagajärje rakendamise üksnes seetõttu, et seadusandja on kord sellised reeglid ette näinud ja pikalt kehtima jätnud. Seega tuleks eriliiki pensionitele õigust andvate regulatsioonide senisel kujul muutmiseks või kaotamiseks arvestada isikute, kes on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt on neil tulevikus õigus enda suhtes soodsama regulatsiooni kohaldamisele, õiguspärase ootuse põhimõttega.

\_\_\_\_\_ . \_\_\_\_\_ . \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_/allkiri/

Marleen Joosep



## **THE RIGHT TO PENSION INSURANCE IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF ESTONIA: POSSIBILITY OF SPECIAL TYPE OF PENSIONS**

### **SUMMARY**

According to subsection 28 (2) of The Constitution of the Republic of Estonia every citizen of Estonia is entitled to government assistance in the case of old age, incapacity for work, loss of provider, or need. Although subsection 28 (2) of The Constitution does not clearly state a right to social security, including a right to pension insurance, it is considered that this subsection comprises the right to social security as well as the right to social assistance. Therefore the right to pension insurance is considered as a fundamental right and is secured by The Constitution.

Estonian government assists Estonian citizens in the case of old age by the state pension insurance system. On the general basis, it is possible to receive retirement benefits on the ground of the State Pension Insurance Act. Estonian pension system also includes special pension schemes. In cases of special type of pensions the bases for the formation of the size and the payment conditions of pensions differ substantially from the pensions granted by the State Pension Insurance Act. Special type of pensions ensure to certain professions in case of performing definite preconditions pensions on more favorable conditions.

Special type of pensions are granted and paid under Superannuated Pensions Act, Old-Age Pensions under Favourable Conditions Act and under certain occupational acts like Police and Border Guard Act, Prosecutor's Office Act, Military Service Act, Rescue Service Act and President of the Republic Official Perquisites Act. Previously a particular type of pensions were also granted for The Auditor General, officials of The National Audit Office, Members of *Riigikogu*, Chancellor of Justice and court judges, but these particular type of pensions are not granted when officials assume office currently.

According to subsection 28 (2) of The Constitution the categories and extent of the government assistance in the case of old age and the conditions and procedure for its allocation are provided by law. Therefore it seems like legislator can decide in which manner the right to pension insurance as a social fundamental right is ensured and consequently it

appears that special type of pensions are secured by The Constitution. The author thus raises a question whether special type of pensions are in compliance with the fundamental right to equality stated in subsection 12 (1) of The Constitution.

In Europe the member states must ensure sufficiency and sustainability of pensions. A sustainably-funded pension system must take aging of the population into account. Estonia is one of the most rapidly decreasing population in Europe. Since 2009 Estonian pension insurance system is in substantial shortage, because outgoings to pensions surpass the revenue. Sufficiency and sustainability of pensions is a topical matter in Estonia.

In addition to demographic changes the shortage in pension insurance system is caused by special pension schemes, where representatives of specific occupations are entitled to gain pension early and for a long period of time. Also the outgoings for special type of pensions are disproportionately high compared to pensions that are granted by the State Pension Insurance Act.

In the thesis the author analyses:

1. Are special type of pensions secured by subsection 28 (2) of The Constitution as social fundamental rights to government assistance in the case of old age?
2. How big is the legislator's extent to decide in which manner the right to pension insurance as a social fundamental right is ensured?
3. Can regulations of special type of pensions arise question whether special type of pensions are in compliance with the fundamental right to equality stated in subsection 12 (1) of The Constitution?
4. What were the socio-political purposes of establishing regulations of special type of pensions?
5. Are the socio-political purposes relevant today?
6. What legal issues arise when planning to restrict or eliminate regulations regarding special type of pensions?

The aim for government assistance in the case of old age is to provide replacement of income as a person is not able to work due to old age. According to The Constitution when providing assistance it is necessary to consider that a person can satisfy his/her essential needs. In case of special type of pensions the bases for the formation of the size and the payment conditions

of pensions differ substantially from the pensions granted by the State Pension Insurance Act. Special type of pensions also differ from each other. As a rule, special type of pensions do not form on an insurance part (the amount of which equals the sum of the insurance components of an insured person multiplied by the value of a year of pensionable service). If pursuant to the Funded Pensions Act, a person is required to make contributions to a mandatory funded pension, his/her share of social tax transferred into the state pension insurance funds decreases by 4%. Persons who are entitled to special type of pensions can also be required to make contributions to a mandatory funded pension and their pensions are not affected by the share of social tax transferred into the state pension insurance funds.

A state pension is granted pursuant to the State Pension Insurance Act unless a person receives a state pension pursuant to other Estonian Acts. If special type of pensions are not considered as social fundamental rights to government assistance in the case of old age and are only considered as special advantages, the fundamental right to social security would be unsecured for persons who are entitled to special type of pensions, which is not in compliance with the basic principles of The Constitution.

Old-Age Pensions under Favourable Conditions Act and Rescue Service Act state expressly that these pensions are calculated pursuant the State Pension Insurance Act, whereas certain monetary value is added to the pension and certain favorable conditions are taken into account. According to the author, the increased monetary part of the pensions can be treated as a benefit given by the state and other favourable conditions (e.g. connectedness with certain occupational time, earlier retirement age) can be treated as advantages given by the state. Other special type of pension regulations do not state expressly the aforementioned, but the same logic can be followed.

Many special type of pensions (e.g. pensions for officials of the Police and Border Guard Board, pensions for military servicemen) are covered from the state budget funds and not from the state pension insurance funds, which is created in order to give assistance in the case of old age. This does not mean that these pensions are formally occupational pensions and are not considered as social fundamental right to government assistance in the case of old age at all. There is no obligation to secure the right to pension insurance by paying retirement benefits from the state pension insurance funds. State pension insurance funds are created in order to provide assistance in case of old age and when state pension insurance funds are not

sufficient, then the obligation to provide assistance in accordance with The Constitution does not disappear.

Although according to subsection 28 (2) of The Constitution the categories and extent of the government assistance in the case of old age and the conditions and procedure for its allocation are provided by law, the legislator cannot set aside the essence of fundamental rights or connect fundamental rights with unreasonable bases. The Constitution does not forbid the state to do more than it is required, but under The Constitution it cannot be required more. In order to ascertain the relevance of special type of pensions' regulations state's socio-political purposes must be taken into consideration, as differences regarding special type of pensions are considered as benefits and advantages given by the state. This means that there have to be even more reserved when ascertaining, because only legislator can make socio-political decisions.

Old-age pensions under favourable conditions and superannuated pensions were established to compensate deterioration in health. This purpose combines the following sub-objectives: compensation for incapacity to work, compensation for shorter life expectancy, compensation for shorter professional career and compensation for unequal status in labor market. Occupational pensions serve the purpose of creating additional incentive to fulfill important professions and making employees to remain committed to these professions. Occupational pensions also have the aim to reward employees and postpone the obligation to pay appropriate salary into the future.

Establishing old-age pensions under favourable conditions and superannuated pensions in order to compensate deterioration in health is not justified. Firstly, the fact of deterioration in health or the severity of the working conditions are not verified before granting these pensions. Secondly, surveys have not shown any deterioration in persons', who are entitled to old-age pensions under favourable conditions or superannuated pensions, health.

Since 1990 a temporary regime, which allows officials of the police, rescue servants, prison officers and employees in mining operations to gain salary and special type of pension at the same time, is valid. A very high percentage of these workers continues to work.

Socio-political decision to postpone the obligation to pay appropriate salary into the future, cannot be justified. Firstly, nowadays the salary rates are not as they were in the reconstruction of statehood. Secondly, postponing obligations leads to state's latent debt. The aim to reward employees for the work done can be legitimate, but then it is questionable whether it is justified within the state pension system. When a private employer wants to award his/her employee the insurance part of that employee's pension increases, while other employee's insurance parts of pension decrease. As special type of pensions do not as a rule form on the insurance part, the persons entitled to gain special type of pension are placed in a better position from the perspective of awarding.

Special type of pensions are not justified in the circumstances where aging of the population deepens, persons entitled to gain special type of pensions leave labor market earlier, substantial shortage of state pension insurance system increases, according to funded pension principle persons should compile their pensions partially independantly and state pension insurance system compensates for losses other systems should be responsible for.

Old-age pensions under favourable conditions, superannuated pensions and some occupational pensions comprise considerable share of expenses regarding work accidents and occupational illnesses, because special type of pensions are granted before the effects of occupational exposure appear as occupational illness. Pension system is also partially engaged in unemployed assistance system, since one purpose of special type on pensions is preventing the unequal circumstance in labor market. Old-age pensions under favourable conditions and superannuated pensions are inefficient expense, because they compensate for potential deterioration in health, not actual deterioration in health, and they lead retirement age significantly downwards.

When state wants to award some professions a premium, contributions to employee's second or third pillar must be considered by the state. Aforementioned conforms to the aim of introducing Estonia to three pillar pension system, which requires that retirement benefits form on many different sources in order to reduce the dependence on state funds and increase individual's own responsibility.

Regulations regarding special type of pensions are not relevant nowadays. However, when planning to restrict or eliminate regulations of special type of pensions persons' legitimate

expectation must be taken into account. It would not be justified to apply inferior consequences to persons who have already performed some preconditions in order to be entitled for special type of pension just because these regulations were once imposed by law and remained valid.

\_\_\_\_ . \_\_\_\_ . \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_/signature/

Marleen Joosep

## LÜHENID

<b>1. ATS</b>	Avaliku teenistuse seadus
<b>2. EIK</b>	Euroopa Inimõiguste Kohus
<b>3. EIKo</b>	Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus
<b>4. EIÕK</b>	Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
<b>5. ESH</b>	Euroopa Sotsiaalharta
<b>6. ESK</b>	Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks
<b>7. ILO</b>	Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
<b>8. KoPS</b>	Kogumispensionide seadus
<b>9. KVTS</b>	Kaitseväeteenistuse seadus
<b>10. MKS</b>	Maksukorralduse seadus
<b>11. PPVS</b>	Politsei ja piirivalve seadus
<b>12. ProkS</b>	Prokuratuuriseadus
<b>13. PäästeTS</b>	Päästeteenistuse seadus
<b>14. RKHKo</b>	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
<b>15. RKPJKo</b>	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsus
<b>16. RKÜKo</b>	Riigikohtu üldkogu otsus
<b>17. RPKS</b>	Riikliku pensionikindlustuse seadus
<b>18. SMS</b>	Sotsiaalmaksuseadus
<b>19. SVPS</b>	Soodustingimustel vanaduspensionide seadus
<b>20. TTKS</b>	Tervishoiuteenuste korraldamise seadus
<b>21. TTOS</b>	Töotervishoiu ja tööohutuse seadus
<b>22. VAPS</b>	Väljateenitud aastate pensionide seadus

## KASUTATUD ALLIKAD

### Kasutatud kirjandus:

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, 2001, eriväljaanne.
2. Annus, T. Riigiõigus. Kirjastus Juura, 2006.
3. Annus, T. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Kirjastus Juura, 2001.
4. Annus, T., Aaviksoo, B. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica, 2002, eriväljaanne.
5. Anton, T. Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja. Riigikogu toimetised, 2002, nr 6.
6. Dijkhoff, T. International social security standards in the European Union: the cases of the Czech Republic and Estonia. Intersentia, 2011.
7. Ernits, M. Põhiseaduse aluspõhimõtted. Riigikogu Toimetised, 2011, nr 24.
8. Fultz, E. Pension Reform in the Baltic States (L. Leppik, A. Võrk. Pension reform in Estonia). International Labour Office, 2006.
9. Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. European Commission, 2010.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp71\\_country\\_profiles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_country_profiles_en.pdf), 12.03.2015.
10. Jõeorg, M. Olukord väljateenitud aastate pensionide seaduse osas. Sotsiaalministeerium. Käsikiri, 2012.
11. Lehis, L. Maksuõigus. Kirjastus Juura, 2012.
12. Leppik, L. Transformation of the Estonian pension system: policy choices and policy outcomes. Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2006.
13. Leppik, L. Eesti pensionisüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid : analüütiline ülevaade; 21 (Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduste dissertatsioonid: analüütiline ülevaade), 2006. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/51970>, 13.03.2015.
14. Leppik, L. Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator. Riigikogu Toimetised, 2007, nr 15.
15. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., *et al* (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Kirjastus Juura, 2012.



16. Malvet, M. Õigus sotsiaalkindlusele kui põhiõigus. Magistritöö. Tallinn, 2006.
17. Mattson, T. Tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem jätkuvalt loomata. 2011.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/589/language/et-EE/Default.aspx>, 19.02.2015.
18. Narits, R., Merusk, K. Eesti konstitutsiooniõigusest. Kirjastus Juura, 1998.
19. Nuuma, P. Kohtud ja võimude lahusus. Riigikogu Toimetised, 2004, nr 9.
20. Poliitikauuringute keskus Praxis. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. 2011. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/SocSec\\_10-11-11\\_uuring.pdf](https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/SocSec_10-11-11_uuring.pdf), 14.03.2015.
21. Riigi eelarvestrateegia 2015-2018. Rahandusministeerium 2014, Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia>, 14.03.2015.
22. Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 2014. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2313/Area/21/language/et-EE/Default.aspx>, 10.12.2014.
23. Riiklik sotsiaalkindlustus 2014. aastal. Sotsiaalkindlustusameti statistika ja aruanded. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/2014a-sots/>, 24.02.2015.
24. Salu, M. Sotsiaalkaitse Eestis. Doktoritöö. Tallinn, 2001.
25. Sinyavskaya, O. Pension Reform in Russia: A challenge of low pension age. PIE Discussion Papers Series, 2004.
26. Sotsiaaltrendid. 5. Social Trends. Eesti Statistika, 2010.
27. Tamla, K. Elanikkonna vananemine – eelarve tasakaalu järgnevail aastakümneil mõjutav tegur. Kroon ja Majandus, 2003, nr 4.
28. Tavits, G. International Standards for Social Security and Their Fulfilment in Estonia: Changes in Pension and Health Insurance and Their Constitutionality. Juridica International, 2001, no 18.
29. Tavits, G. Sotsiaalhooldusõigus. Kirjastus Juura, 2006.
30. Tervis, töö- ja sotsiaalelu 2000-2010. Sotsiaalministeerium, 2011.
31. Uuringu „Tööturu- ja muude meetmete vajalikkusest väljateenitud aastate pensioni kaotamisel“ Lõpparuanne. 2012. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.sm.ee/sites/default/files/content->

editors/Ministeerium\_kontaktid/Uuringu\_ja\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/vaparuanne\_2012.pdf, 10.03.2015.

32. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaruannepa\\_rlamendile/tabid/110/ItemId/434/View/Docs/amid/732/language/et-EE/Default.aspx](http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaruannepa_rlamendile/tabid/110/ItemId/434/View/Docs/amid/732/language/et-EE/Default.aspx), 14.03.2015.
33. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaruannepa\\_rlamendile/tabid/110/language/et-EE/Default.aspx](http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaruannepa_rlamendile/tabid/110/language/et-EE/Default.aspx), 14.03.2015.
34. Wolleb, G., Daraio, A. Regional challenges in the perspective of 2020. Regional disparities and future challenges. Background paper on: new social risks. Ismeri Europa 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/regional\\_challenges\\_new\\_social\\_risk.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/regional_challenges_new_social_risk.pdf), 14.02.2015.
35. Zaidi, A., Whitehouse, E. Should pension systems recognise „hazardous and arduous work“? OECD Social, Employment and migration working paper No 91. OECD Publishing 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://dx.doi.org/10.1787/221835736557>, 10.01.2015.

#### **Kasutatud normatiivaktid:**

36. 2013. aasta riigieelarve seadus. - RT I, 28.12.2012, 9.
37. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 18.02.2014, 4.
38. Eesti Vabariigi haridusseadus. - RT 1992, 12, 192... RT I, 20.06.2014, 5.
39. Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta. - RT 1992, 28, 381.
40. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 2.
41. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Väljateenitud aastate pensionide seaduse rakendamise kohta. - RT I 1994, 24, 398... RT I 1996, 22, 437.
42. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse rakendamise kohta. - RT I 1994, 24, 398... RT I 1996, 22, 437.
43. Euroopa Nõukogu statuut. - RT II 1993, 17, 29.

44. Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. - RT II 2004, 6, 17.
45. ILO Convention C 102. Convention concerning minimum standards of Social Security. ILO, C 102, 1952.
46. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 1996, 11, 34.
47. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. - RT II 2010, 14, 55.
48. Kaitseväeteenistuse seadus. - RT I, 10.07.2012, 1... RT I, 29.06.2014, 101.
49. Kindlustustegevuse seadus. - RT I 2004, 90, 616... RT I, 11.04.2014, 3.
50. Kogumispensionide seadus. - RT I 2004, 37, 252... RT I, 23.12.2013, 43.
51. Kohtuniku staatuse seadus. - RT 1991, 38, 473... RT I 2002, 64, 390.
52. Maksukorralduse seadus. - RT I 2002, 26, 150... RT I, 11.07.2014, 11.
53. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
54. Politsei ja piirivalve seadus.- RT I 2009, 26, 159... RT I, 15.03.2014, 32.
55. Положение о персональных пенсиях от 19 декабря 1977 г. No 1128.  
Постановления Совета Министров СССР 1036-1141, декабря 1977 г.
56. Prokuratuuriseadus. - RT I 1998, 41, 625... RT I, 21.12.2012, 16.
57. Päästeteenistuse seadus.- RT I 2008, 8, 57... RT I, 11.07.2013, 15.
58. Riikliku pensionikindlustuse seadus. - RT I 2001, 100, 648... RT I, 16.04.2014, 19.
59. Soodustingimustel vanaduspensionide seadus. - RT 1992, 21, 292... RT I, 02.07.2012, 5.
60. Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I 1995, 21, 323... RT I, 29.06.2014, 71.
61. Sotsiaalkindlustusreformi komisjoni moodustamine.- RT I 1997, 37, 579.
62. Sotsiaalmaksuseadus. - RT I 2000, 102, 675... RT I, 10.01.2014, 13.
63. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. - RT I 2001, 50, 284... RT I, 08.10.2014, 8.
64. Tsiviillennundustöötajatele ja katselenduritele väljateenitud aastate staaži arvutamise kord. - RT 1992, 30, 402... RT I 2008, 24, 159.
65. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. - RT I 2005, 54, 430... RT I, 04.06.2014, 8.
66. Töötuskindlustuse seadus. - RT I 2001, 59, 359... RT I, 16.04.2014, 29.
67. Vabariigi Valitsuse määrus nr 206 soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvate tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade loetelude kinnitamise kohta.  
– RT 1992, 30, 401.
68. Vabariigi Presidendi ametihüve seadus. - RT I 1996, 51, 966... RT I, 29.12.2012, 35.
69. Väljateenitud aastate pensionide seadus. - RT 1992, 21, 294... RT I, 11.07.2013, 20.

70. Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord. - RT 1992, 30, 402... RT I 2010, 15, 81.
71. Ülemnõukogu Otsus Eesti Vabariigi pensioniseaduse rakendamise kohta. - RT 1991, 12, 170.

### **Kasutatud kohtupraktika:**

72. EIKo 12.04.2006, 65731/01 and 65900/01, *case of Stec and others v. The United Kingdom*.
73. EIKo 04.11.2010, 14480/08 and 47916/08, *case of Tarkoev and others v. Estonia*.
74. EIKo 08.10.2013, 34799/07, *case of Pejčić v. Serbia*.
75. EIKo 08.01.2013, 1700/08, *Aleksi Bakradze against Georgia and 2 other applications*.
76. EIKo 24.07.2014, 50636/09, *case of Marija Božić v. Croatia*.
77. RKHKo 3-3-1-61-01, 20.12.2001.
78. RKHKo 3-3-1-2-06, 22.03.2006.
79. RKHKo 3-3-1-42-08, 20.10.2008.
80. RKHKo 3-3-1-44-11, 03.07.2012.
81. RKPJKo 3-4-1-1-02, 06.03.2002.
82. RKPJKo 3-4-1-2-02, 03.04.2002.
83. RKPJKo 3-3-1-65-03, 10.11.2003.
84. RKPJKo 3-4-1-7-03, 21.01.2004.
85. RKPJKo 3-4-1-20-04, 02.12.2004.
86. RKPJKo 3-4-1-33-05, 20.03.2006.
87. RKPJKo 3-4-1-14-07, 01.10.2007.
88. RKPJKo 3-4-1-8-08, 30.09.2008.
89. RKPJKo 3-4-1-23-11, 27.12.2011.
90. RKPJKo 3-4-1-7-13, 14.05.2013.
91. RKPJKo 3-4-1-27-13, 16.12.2013.
92. RKÜKo 3-2-1-143-03, 17.06.2004.
93. RKÜKo 3-4-1-12-10, 07.06.2011.
94. RKÜKo 3-4-1-1-14, 26.06.2014.

## Muud materjalid:

95. Euroopa Liidu infokeskus. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://elik.nlib.ee/k-v-andmebaas/page/17/?kv\\_id=635&show\\_all=1](http://elik.nlib.ee/k-v-andmebaas/page/17/?kv_id=635&show_all=1)
96. Kolmikliidu koalitsioonileping 1999-2002. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/kolmikliit-1999>, 15.02.2015.
97. Koosmeelse koalitsiooni koalitsioonileping 2003-2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/koosmeele-koalitsioon-2003>, 15.02.2015.
98. Pensionikeskus. Pensionide indekseerimine 1. aprillil 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pensionikeskus.ee/?id=696>, 20.04.2015.
99. Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu koalitsioonileping 2007-2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/reformierakond-irl-sde-2007>, 15.02.2015.
100. Reformierakonna ja Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu koalitsioonileping 2011-2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/reformierakond-irl-sde-2007>, 15.02.2015.
101. Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna kevadkoalitsiooni tegevuskava aastal 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/kevadkoalitsiooni-tegevuskava>, 15.02.2015.
102. Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu kokkulepe valitsuse moodustamiseks ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reform.ee/koalitsioonilepe>, 14.04.2015.
103. Statistikaameti rahvastikuproгноos aastani 2040. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.stat.ee/76319>, 16.02.2015.
104. Statistikaameti tabel: Oodatav eluiga sünnimomendil, aasta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.stat.ee/34276>, 16.02.2015.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Marleen Joosep,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Õigus pensionikindlustusele Eesti Vabariigi põhiseaduses: eriliiki pensionite võimalikkus“, mille juhendaja on *dr iur* Gaabriel Tavits,
  - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 04.05.2015